

國際廣生

GLOBAL REVIEW

(双月刊)2019年9/10月 第5期 总第62期

2019年9月15日出版

目 次

- 1 中国外交 70 年专家谈 (之三) 上海国际问题研究院
中国外交 70 年课题组
——全球治理、军事外交、中东欧合作、中等
国家关系
- 33 新中国 70 年外交哲学进路 刘贞晔
——革命、平等与引领
- 54 中国民间外交、地方外交与人文交流 70 年 张 骥 丁媛媛
——人民的外交
- 73 中国对非援助 70 年 宋 微
——理念与实践创新
- 94 “走出去” 战略提出以来的中国农业外交 张 帅
——核心特征、机制创新与战略塑造
- 116 创新伙伴关系的次级维度 赵 隆 于宏源
——基于跨国城市联盟的欧亚创新合作探析
- 133 冷战后日本小国主义思潮探析 蔡 亮
- 153 英文摘要

國際展望

GLOBAL REVIEW

Vol. 11 No.5 September/ October 2019

Published on September 15, 2019

Contents

- 1 Global Governance, Military Diplomacy, China-Central and Eastern Europe Cooperation, and Middle Power Relationships—Chinese Diplomacy at Seventy: Review and Outlook (Part III)
SIIS Study Group
- 33 Philosophical Revolution in Chinese Diplomacy—Revolution, Equality, and Leadership
LIU Zhengye
- 54 People's Diplomacy at Seventy: China's Public Diplomacy, Sub-national Diplomacy, and Cultural Diplomacy
ZHANG Ji and DING Yuanyuan
- 73 China's Foreign Aid to Africa at Seventy—Innovations in Theory and Practice
SONG Wei
- 94 Chinese Agricultural Diplomacy: Characteristics, Mechanisms, and Strategy
ZHANG Shuai
- 116 Secondary Dimension of Innovative Partnership: Analysis of Eurasian Innovation Cooperation Based on Transnational City Alliance
ZHAO Long and YU Hongyuan
- 133 An Analysis of Japan's Small-Power Doctrine after the Cold War
CAI Liang
- 153 Abstracts

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

中国外交 70 年专家谈（之三）

——全球治理、军事外交、中东欧合作、中等国家关系

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，课题组牵头组织了十场专题研讨会，邀请百位学者围绕相关问题展开讨论。本刊选编部分专家观点，连续刊发专家谈。本期主要选编全球治理、军事外交、中东欧合作及中等国家关系等方面的内容。有关专家认为，中国在人类命运共同体理念指导下，为全球治理积极贡献了中国方案，中国坚定维护全球治理体系，积极支持和推动经济全球化和贸易自由化进程。军事外交已经成为与政治外交、经济外交、公共外交等并驾齐驱，共同为中国国家利益护航的重要手段和依托。对于中国与中东欧合作，有关专家一方面探讨了中东欧地缘政治经济格局与“16+1 合作”的关系，另一方面也分析了合作的特殊性与创新性，以及“当务之急”与应对之策。对于中国与以色列、土耳其、加拿大、澳大利亚、墨西哥、巴西的双边关系，也从历史经验总结、前瞻发展等角度进行了深入探讨，并突出强调了全方位发展这些双边关系的重要性。

【关键词】 全球治理、军事外交、中东欧合作、中等国家关系

【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）

【中图分类号】 D8

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2019)05-0001-32

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201905001

^① 按照相关报告在文中出现的顺序，本辑“专家谈”的报告人为刘宏松、夏立平、龙静、高晓川、余建华、邹志强、汪诗明、钱皓、张琨、牛海彬。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。

新中国成立 70 年来，随着国力的增强和逐步走近世界舞台的中央，中国对全球治理更具影响力。在领域外交方面，中国的军事外交可圈可点。在中东欧方向，双方开展的合作有利于互利共赢。在中等国家关系上，虽然每一对关系都各有特点，但是这些关系的发展，都具有其必然性，这些关系的发展，有助于这些双边关系的全方位健康发展。

一、为全球治理提供中国方案^①

全球治理的中国方案具有多层次、多维度的内涵。构建人类命运共同体是全球治理的中国方案。中国针对各种全球性问题提出的具体解决方案、治理方式和治理路径也是全球治理的中国方案。中国在长期的经济建设和改革实践中发展出的治理经验和治理理念是全球治理中国方案的实践基础，中国方案在国内治理实践中展现的成效以及可应用于同类全球性问题的潜力，使其在全球范围得到广泛认可并融入全球治理议程和机制。

在人类命运共同体理念指导下，中国提出并推动实施了一系列全球治理的中国方案。在安全、经济、气候变化等议题领域，中国方案为全球问题的解决和全球治理机制的发展做出了重大贡献。受美国等西方国家出现逆全球化逆流的影响，特朗普政府采取贸易保护主义和单边主义政策，违反世贸组织规则，退出巴黎气候协定、联合国教科文组织等国际机制。中国方案以及整个全球治理体系因此遭遇挑战。中国在逆全球化浪潮下坚定地维护全球治理体系，持续为全球治理贡献中国方案和中国力量。

随着中国深度融入国际体系以及经济实力的大幅提升，中国获得了在全球治理体系中发挥引领性作用的历史性机遇，将积极参与全球治理提升到前所未有的高度。中国积极倡导对既有全球治理机制进行渐进式改革，不仅在二十国集团（G20）等全球治理机制中提出治理方案、发起改革倡议，而且引领创建金砖国家新开发银行、亚洲基础设施投资银行（简称亚投行）等新

^① 报告人：刘宏松，上海外国语大学国际关系与公共事务学院教授、欧盟研究中心研究员。

型国际机制，积极推进“一带一路”建设。

(一) 全球治理的中国方案

对于什么是全球治理的中国方案，中国学者提出了四种观点。第一种观点认为，构建人类命运共同体是全球治理的中国方案。中国位居前列的综合国力、在国际体系中的角色变化、坚持走和平发展道路、中华优秀传统文化、马克思主义的思想资源、为全球治理贡献中国方案的主观意愿，使得人类命运共同体方案最先由中国提出。^① 作为全球治理中国方案的人类命运共同体思想，是新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。^② 例如，王易指出，构建人类命运共同体就是全球治理的中国方案；构建人类命运共同体思想的根本目标与核心任务，是建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。^③ 乔玉强认为，人类命运共同体思想是在后危机时代传统全球治理体系失灵和治理矛盾频发的情况下，中国向国际社会提出的一种基于世界各国人民共同利益和国际正义的全球治理思想，是应对全球治理困境的中国方案。^④ 耿步健和沈丹丹认为，构建人类命运共同体是为解决全球问题的迫切需要而提出的全球治理方案，要践行这一方案，就必须努力将旨在追求人类整体的、长远的、强调“人与自然”和“人与社会”双重和谐的生态集体主义作为人类命运共同体的价值基础。^⑤ 姚巧华也认为，构建人类命运共同体是新时代变革全球治理体系的中国方案，其实践路径是达成命运与共的全球共识、形成全球治理的制度规范和搭建有效平台载体。^⑥

第二种观点认为，中国道路和中国在改革开放进程中积累的实践经验是

① 任洁：《人类命运共同体：全球治理的中国方案》，《东南学术》2018年第1期，第10—17页。

② 郝立新、周康林：《构建人类命运共同体：全球治理的中国方案》，《马克思主义与现实》2017年第6期，第1—7页。杨金卫：《构建人类命运共同体与全球治理变革中国方案》，《东岳论丛》2018年第5期，第31—37页。

③ 王易：《全球治理的中国方案：构建人类命运共同体》，《思想理论教育》2018年第1期，第25—29页。

④ 乔玉强：《人类命运共同体：应对全球治理困境的中国逻辑》，《马克思主义研究》2018年第4期，第20—26页。

⑤ 耿步健、沈丹丹：《论全球治理的中国方案及其价值基础》，《江苏大学学报》（社会科学版）2019年第1期，第13—18页。

⑥ 姚巧华：《人类命运共同体：全球治理体系变革与重构的中国方案》，《学习论坛》2018年第8期，第5—11页。

全球治理的中国方案。例如，陈凤英认为，除构建人类命运共同体外，中国道路本身也是全球治理的中国方案；中国道路为那些既希望加快发展又希望保持自身独立性的国家提供了全新选择，为解决人类问题贡献了中国智慧和方案。^① 保健云指出，中国的改革开放事业可以为全球治理变革提供借鉴和思想资源，能够为全球市场治理机制变革提供模式参考，能够为全球治理体系变革中风险控制机制的构建提供经验借鉴，能够为广大发展中国家和新兴国家区域开放和开发以及欠发达地区的发展提供经验借鉴。^②

第三种观点认为，全球治理的中国方案是中国针对各种全球性问题提出的具体解决方案、治理方式和治理路径。例如，王秋怡认为，全球治理的中国方案是中国在全球经济合作、大国关系构建、地区热点问题解决等方面提出的具体方案，包括“一带一路”合作倡议、促进南海问题妥善解决的“双轨思路”、解决朝核问题的双轨并进方案、处理缅甸罗兴亚人危机的“三阶段”措施等。^③ 沈雅梅认为，全球治理的中国方案包括中国在构建全球治理理论体系、补充完善全球治理机制、改革全球治理规则、支持扩大发展中国家发言权等多个方面的主张；构建人类命运共同体是中国提出的全球治理理论体系的内核，只是中国方案的一个方面。^④ 李丹也认为，全球治理的中国方案包括治理主体、治理方式、治理平台、治理路径和治理目标五个维度。在治理主体上，中国强调平等参与，反对一国独霸或几方共治；在治理方式上，中国强调基于制度规则的共商合作；在治理平台上，中国主张新旧机制并重，增量改进“做加法”；在治理路径上，中国强调增加发展中国家的代表性和发言权；在治理目标上，中国主张构建人类命运共同体，推动包容共赢的经济全球化。^⑤

① 陈凤英：《十九大报告诠释全球治理之中国方案：中国对全球治理的贡献与作用》，《当代世界》2017年第12期，第16—19页。

② 保健云：《论全球治理体系变革的中国方案：来自中国改革开放的贡献》，《国家治理》2018年第3期，第37—44页。

③ 王秋怡：《全球治理中的中国方案及其贡献》，《当代世界》2018年第4期，第54—57页。

④ 沈雅梅：《探析全球治理转型中的“中国方案”》，《和平与发展》2017年第6期，第1—15页。

⑤ 李丹：《论全球治理改革的中国方案》，《马克思主义研究》2018年第4期，第52—62页。

第四种观点将全球治理的中国方案区分为五种类型：一是补充、修改、改进性质的中国方案，二是把中国的国内治理方案转化为全球治理方案，三是在已有方案无法解决问题的情况下提出的替代方案，四是对已有经验或模式予以折中的方案，五是针对新的全球性问题提出的新方案。^①

这四种观点其实并非相互排斥。人类命运共同体是中国方案的指导原则。2015年9月，习近平在联合国大会一般性辩论中指出：“和平、发展、公平、正义、民主、自由，是全人类的共同价值。”^②

中国方案也是在人类命运共同体理念指导下针对各议题领域的治理方案。运用于全球治理实践的中国方案表现为针对各种全球性问题的具体治理方式和治理路径，其与既有治理机制之间存在补充、改进、替代、折中等不同类型的关系。将中国的国内治理理念嵌入全球治理，有助于国内治理与全球治理实现更加紧密的对接，避免全球治理规则与国内治理出现错位。讲究效率、注重公平，让不同阶层、不同人群共同获益，这些都是中国在国内经济建设中长期坚持的治理理念，体现了社会主义经济治理的再分配和响应性特征，即政府有意识干预经济以实现某些不同于自由市场经济运行的结果，并且政府制定的经济政策能够回应普通民众的诉求。

中国基于自身国内治理经验倡导中国方案，有两方面原因。一是国内经济治理的有效性在很大程度上受到同一议题领域全球治理的影响。二是中国的国内治理经验可以应用于同类全球问题的解决。中国在减贫、基础设施建设、经济建设规划等领域取得了举世瞩目的成就，向世界各国展示了中国治理经验的有效性和可信度。这些治理经验为同类全球问题的解决提供了模式参考，构成了中国为全球治理贡献中国智慧的基础。

（二）中国方案的贡献、面临的挑战和应对

第一，中国在全球治理中提出的一系列方案，在国际社会产生了重要影响，为各个议题领域全球问题的解决贡献了中国力量和中国智慧。例如，2017

① 庞中英：《“全球治理中国方案”的类型与实施方略》，《学术界》2018年第1期，第5—12页。

② 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》（2015年9月28日在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话），《人民日报》2015年9月29日，第2版。

年 3 月 23 日，“构建人类命运共同体”的中国方案被载入联合国人权理事会第 34 次会议通过的关于“经济、社会、文化权利”和“粮食权”的两个决议之中。^①“一带一路”倡议提出六年来，也取得了丰硕成果。为支持“一带一路”建设，中国发起成立亚洲基础设施投资银行，创设丝路基金。“一带一路”倡议和《联合国 2030 年可持续发展议程》的重点目标高度吻合。

“一带一路”倡议涵盖的沿线国家多为发展中国家，其中包括经济发展较落后的国家，与这些国家加强合作，通过加强基础设施建设促进当地居民就业、刺激当地经济增长，可以使部分国家摆脱极端贫困的困境，与沿线国家共同制定一些双边或多边应遵循的规则和协议，还可以帮助其共同应对发展挑战，这充分体现了《联合国 2030 年可持续发展议程》的消除贫困、促进公平等目标。^②中国在全球发展领域实施的这些中国方案为解决发展中国家特别是最不发达国家的发展问题作出了重大贡献。

中国在 G20 等全球治理机制中提出了国际金融机构改革、贸易自由化和投资便利化、加强国际金融市场监管、国际货币储备多元化、落实 2030 年可持续发展议程、基础设施投资、发展普惠金融和绿色金融等一系列治理方案。这些中国方案得到了中国国内治理经验和治理成效的有力支持，具有解决同类全球问题的前景，因而获得了国际社会的广泛认可。在改革国际金融机构方面，借助有利的政治机遇，中国将增强新兴市场国家和发展中国家在国际货币基金组织中的代表性和发言权以及实施更加严格的国际金融市场监管的改革倡议，引入了 G20 政治共识。^③中国与其他新兴市场国家通过不懈努力，最终于 2016 年促成国际货币基金组织完成份额和治理机制的初步改革，提高了基金组织的代表性和公平性。

第二，中国方案当前面临的挑战与应对。当前，一些国家的逆全球化和推卸全球治理责任的做法对中国倡导的支持全球化、反对贸易保护主义、在

① 郝立新、陈康林：《构建人类命运共同体：全球治理的中国方案》，第 1—7 页。

② 国家发展和改革委员会：《联合国开发计划署就联合国 2030 年可持续发展议程与“一带一路”建设对接与我委沟通交流》国家发展改革委网站，2016 年 11 月 11 日，http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201611/t20161111_826245.html。

③ 刘宏松：《政治机会与中国在二十国集团机制中的政策倡议》，《当代世界与社会主义》2016 年第 4 期，第 31—37 页。

人类命运共同体理念指导下共同推进全球治理的中国方案构成了挑战，也对整个全球治理体系形成冲击。面对挑战，中国坚决反对贸易保护主义，坚定推进经济全球化。中国坚定地立足于构建人类命运共同体的全球治理理念，努力通过共商、共建、共享寻求全球治理的合作路径。在美国拒绝全面承担其全球治理责任的情况下，中国仍是全球治理的重要贡献者和引领者之一。

在新形势下，中国坚定维护全球治理体系，动员国内外各方资源，支持和推动经济全球化和贸易自由化进程，并主动承担气候变化等领域的全球治理责任，以推进“一带一路”建设等实际行动促进国际合作和共赢发展。例如，在全球气候治理领域，中国积极推动《巴黎气候协定》的落实。美国宣布退出《巴黎气候协定》后不久，中国和欧盟领导人重申了双方在 2015 年《巴黎气候协定》中做出的承诺，同意加强合作，推进协定实施。^① 尽管美国退出《巴黎气候协定》，中国仍然积极落实 2030 年国家自主贡献方案，而且，中国正通过扩大可再生能源转移海外的方式帮助许多发展中国家特别是“一带一路”沿线国家，完成其 2030 年国家自主贡献计划。^②

二、中国军事外交 70 年^③

纵观中国军事外交 70 年，无论国际形势如何变化，中国始终坚持捍卫国家主权和利益。特别是改革开放后，军事外交已经与政治外交、经济外交、公共外交等并驾齐驱，成为维护中国国家利益的重要手段和依托。

（一）十八大以前的军事外交

这一时期的军事外交可以区分为新中国前 30 年和改革开放后两个阶段。中国外交前 30 年是生存性外交。在这段时期，中国在军事与安全领域先后经历了朝鲜战争停战谈判、援越抗美等。20 世纪 70 年代，毛泽东主席

① 《第十九次中国—欧盟领导人会晤成果清单》，新华网，2017 年 6 月 4 日，http://www.xinhuanet.com/world/2017-06/04/c_1121081995.htm。

② Tim Buckley, Simon Nicholas, and Melissa Brown, “China in 2017 Continued to Position Itself for Global Clean Energy Dominance,” Institute for Energy Economics and Financial Analysis, January 9, 2018, <http://ieefa.org/ieefa-report-china-continues-position-global-clean-energy-dominance-2017/>.

③ 报告人：夏立平，同济大学智库首席专家、国际与公共事务研究院教授。

根据国际形势的变化，提出了“一条线”“一大片”的军事外交战略。这一战略构想的提出主要是因为中苏关系的破裂，中国从自身安全利益考虑，缓和与美国的关系，实行联美抗苏的军事外交战略。中美苏三角关系的变动也对当时的世界格局产生了巨大影响。改革开放后，中国放弃“一条线”军事外交战略，在国际上奉行独立自主的军事外交战略，主张不结盟、不对抗，摆脱了意识形态的影响，军事外交不再过于强调社会主义阵营身份，积极发展与世界各国的军事交往。军事外交的内容和形式更为多样，并向非传统安全领域扩展，中国军事外交也更为透明。

在这一背景下，中国从务实角度出发调整了与美国和苏联的关系。20 世纪 80 年代，中美双边军事与安全合作逐步进入历史最好时期，甚至被形容为“蜜月期”。20 世纪 90 年代后，随着东欧剧变、苏联解体，国际局势发生了深刻变革。中国与俄罗斯关系呈现友好发展的状态，中俄军事合作逐步密切。相比于这一阶段中俄军事交往密切的状况，中美军事交往则曲折和复杂得多。“9·11”恐怖袭击事件的爆发给中美两国军事关系提供了缓冲之机。20 世纪 90 年代后，中美军事关系断断续续地发展，对台军售和美国军机对我侦察等是引起军事交往中断的主要原因。

20 世纪 80 年代，中国还积极参与联合国等有关国际组织的活动。包括首次派出裁军事务大使、成为国际原子能机构正式成员、签署《禁止生物武器公约》、正式成为联合国维和行动特别委员会的成员、加入《不扩散核武器条约》、签署《禁止化学武器公约》和《全面禁止核试验条约》等。中国积极利用国际组织和国际制度拓展军事外交。包括派遣维和部队等。中国还通过上合组织发展与中亚国家的军事友好关系，积极开展与东盟的军事外交，参与东盟地区安全对话等。

（二）党的十八大以来中国军事外交

第一，大力提供国际安全公共产品，军队在其中发挥了不可替代的作用。首先，积极参加联合国维和行动。从 1990 年至今，中国累计派出军事人员 3.7 万余人次，被国际社会誉为“维和行动的关键因素和关键力量”。这些行动是中国积极提供国际安全公共产品、参与全球安全治理的重要方面。其

次，持续开展海外护航行动。派遣舰队赴亚丁湾、索马里海域护航，是中国响应联合国决议，为维护国际航线和国际公域安全所做出的重大决策。常态化护航已成为中国承担大国责任的重要体现，并赢得国际社会广泛赞誉。再次，积极参加国际灾难救援行动。这是军事外交的重要内容，也是中国军队的光荣传统。在这些国际救援行动中，中国军队展现了大爱无疆的精神，是中国担当大国责任的生动例证。

第二，更好地平衡国际责任与自身利益之间的关系。中国军队坚持正确“义利观”，较好把握了与发展中国家的军事外交关系，力所能及地援助第三世界国家。首先，继续大力向第三世界国家提供医疗援助。2003 年以来，中国军队先后向 50 多个国家和地区派遣 170 余批援外军医专家组，向 40 多个国家提供 120 余批援外医疗物资、紧急人道主义医疗物资，派出 100 余批次专家组赴老挝、赞比亚等国开展军事医学援助。其中，“和谐使命”任务是立足国家战略全局，以海军“和平方舟”医院船为平台，赴海外进行友好访问和人道主义医疗服务的重要军事外交行动。再次，力所能及地向发展中国家提供各种帮助。例如，2012 年以来，中国通过在华举办扫雷培训班和向国外派遣专家等方式，为 9 个雷患国家培训了 350 余名扫雷人员。

第三，积极参与或构建各类安全合作机制。在新安全观指引下，中国军队统筹国内安全与国际安全、传统安全与非传统安全，积极参与各类安全合作机制和论坛，适时主动打造新型安全合作机制和论坛，促进地区和世界安全，提升安全领域话语权。2014 年，“香山论坛”由非官方的二轨交流升级为官方、非官方相结合的一轨半高端安全和防务论坛，成为亚太地区最具影响力的多边安全对话机制之一，此举有助于提升中国在该领域的的话语权。

三、“中国—中东欧国家合作”和其他多边合作机制的比较^①

以 2000 年中非合作论坛的诞生为起点，中国在进入 21 世纪后先后建立多个以某一地区作为整体合作对象的机制或平台，这些机制或平台的出现和

^① 报告人：龙静，上海国际问题研究院欧洲研究中心副主任。

发展同中国外交从早期开始逐步奠定的以国与国之间双边关系为主体、以联合国为首的多边机制为舞台的外交传统汇聚在一起，共同构成了当前全球一地区/次地区—双边的多层复合式中国外交框架，丰富了中国外交的内涵，拓展了中国外交的空间，完善了中国外交的结构。

（一）“16+1合作”的特殊性与创新性

这一类以某一地区作为整体合作对象的机制和平台，主要包括中非合作论坛（2000）、中国—东盟合作机制（2003）、中阿合作论坛（2004）、中国—太平洋岛国经济发展合作论坛（2006）、中国—中东欧国家合作（2012）和中拉论坛（2015）。在这些地区合作机制中，中国—中东欧合作具有很大的特殊性和创新性。

第一，地区的特殊性。这不完全是个自发形成的地区概念，很大程度上是二战后外力强权作用下的产物。一方面，这导致这一地区内部凝聚力弱，在发展模式和程度上有共性，但又不愿意承认，更强调差异性，合作意愿相对较弱；另一方面，涉外政策独立性不足，在意识形态和安全等领域迷恋和依附于以美国为首的西方，易干扰经济领域的外交决策。

第二，合作属性的特殊性。其不接受中国对它们“发展中国家”的定位。在发达国家、发展中国家、新兴市场三个范畴中游移，缺乏对自己的明确定位，因此也导致其在推进经济合作的过程中希望做的和实际能做的相脱节。

第三，机制架构的特殊性。它们与欧盟存在“半隶属”关系。对于11个欧盟成员国来说，国家主权和欧盟专属权能之间交错分配，不仅从技术层面上增加合作难度，也在决策层面上增加阻力。对于5个非欧盟国家而言，都以入盟为首要任务，以遵守入盟规则为核心原则。欧盟不是冷眼旁观，也不是平等参与，而是居高临下地牵制和高度戒备地监视。

第四，合作机制的创新性。原动力强：从一开始就以由中方总理参与的年度首脑会晤作为推进合作的核心引擎，级别高，频率高。中非是每三年一次召开部长级会议，中阿每两年召开一次部长级会议，中国—东盟则是先前有长期的铺垫和准备，中拉每三年召开一次部长级会议。规划性强：有年度性的纲要文件、2015年出台的中期规划、5年的回顾和总结等。

（二）“16+1合作”面临的当务之急与应对之策

“16+1合作”的当务之急，一是如何在机制升级、关系升级的趋势下，巩固和拓展合作成果，不使政治外交关系的高位运作成为“空中楼阁”，即经济合作如何跟上政治关系；二是如何应对美国、欧盟为主的西方力量对“16+1合作”施加的负面影响；三是合作机制自身发展的未来方向，是强机制化还是弱机制化。针对不同情况，其应对之策也是不同的。

第一，从促进双边关系发展的传统型多边平台向着“多边带双边，双边促多边”的复合型平台发展。从双边合作扩展到三方合作，甚至是多方合作，不仅是以规模促收益下投资方的意愿，也是以一体化带动经济与社会发展理念下中东欧国家提出的诉求，同时也符合欧盟对中东欧地区的期待。目前已经出现了这样一些具体的合作意向和项目。

三方合作的形式应该进一步丰富，可以是“16+1”内部的三方合作，也可以是“16+1”中的成员和几个重要的观察员国家的合作，还可以是与其他周边国家或者欧洲主要国家或欧盟机构之间的合作。合作领域应以能源、交通、信息基础设施建设为重点。但是，由于各国治理水平参差不齐、法律法规存在差异，这难免影响合作的效率。项目从商议到落成之间的时间跨度和收益周期都较长。因此，中长期收益而非短期收获，将构成多方合作项目的主要预期。中方应该通过顶层设计，合理布局，形成其他领域的短期收获与多边合作领域的中长期收益相互配合，共同推进的格局。

第二，给予中东欧国家更明确的身份定位，给这一合作机制更清晰的原则界定。从身份定位看，既要在中国外交总体布局中找到合适的位置，也要充分照顾到对方的关切与舒适度。可将中东欧国家定位为新兴经济体或中等国家。而包括中东欧国家在内的中等国家在中国外交整体布局中不应继续被忽视或归入并不太匹配的范畴中。从原则界定来看，应将不干涉内政、不涉及安全领域、从属于中欧关系、协助推动一体化发展等明确为合作机制的基本原则。

第三，在机制结构上，将“16+1合作”尝试性地发展成为多层次合作的试点平台。多层次包括中国与欧盟之间的相互尊重、中国与中东欧内部各

次区域突出重点的合作、中国与各中东欧国家之间的双边关系，以及地方层面的合作与交流。借此从各个层面激发活力，使之成为“16+1合作”未来发展源源不断的动力。

第四，从机制化程度来看，目前“16+1合作”和其他合作机制比较，既不算强也不算弱。存在推动具体落实工作的中方设立的秘书处和以合作意愿为基础的各国牵头的领域联合会。鉴于欧盟的存在和中东欧各国差异化需求等因素，尚无法形成更强力、更对等的落实机构，中国依然要担当推动这一机制发展及所有合作举措的引擎。中国若要加强与中东欧内部各次区域合作，可同各次区域现有合作机制开启定期对话，并纳入“16+1合作”框架。

第五，在巩固贸易、旅游等领域常规合作成果的同时，寻找具有战略性、前瞻性、引领性的合作领域拓展合作空间。例如，科技创新和研发领域中的合作。中东欧国家在转型与入盟开启多年后，形成了依附于德国制造业的产业结构，但是在技术转让等方面却受益甚少，中国在这方面有待加强。

第六，加强国内发展战略与“16+1合作”发展方向的对接。具体而言，近年国内提出的“支持民营经济和中小企业”和“长三角一体化发展战略”等都可以在“16+1合作”中找到面向国外拓展的空间。中小企业是中东欧国家的经济主体，在中国国民经济中的比重也越来越大。“16+1合作”应以为中小企业搭建合作平台作为未来发展重点，大力推动跨境电商平台这种具有成本低、速度快、信息透明且及时等优势的合作手段。“长三角一体化发展战略”则可以与以中东欧城市为主的多瑙河城市联盟等现有机制加强合作，互学互鉴。

四、中东欧地缘政治经济与“16+1合作”^①

冷战结束后，中东欧地缘政治关系仍呈现错综复杂的博弈特点。在欧盟和北约双东扩完成后，中东欧政治、经济和安全机制被纳入跨大西洋体系。以德国为主的西欧大国和美国成为中东欧地缘政治的赢家，俄罗斯的空间被

^① 报告人：高晓川，华东师范大学中东欧研究中心副主任。

挤压到以巴尔干为主的东南欧地区。在亚欧大陆，地缘因素决定了中东欧未来仍将是大国利益交织与竞争的核心区之一。亚欧大陆经济一体化的不断深入为中东欧国家与域外大国借力协同发展提供了契机，其东连西通的交通优势，加上产业基础与布局、人力资源等优势都将使这一地区成为大国竞争的重点。与西欧发达国家 20 余年在中东欧地区的投资和产业转移及俄罗斯在西巴尔干地区的传统影响力相比，中国是中东欧市场的晚到者。2012 年 4 月，旨在加强互利共赢、务实合作的“16+1 合作”机制的建立推动中国与中东欧国家关系发展中具有里程碑意义。该机制加强了中国—中东欧国家间的战略关联性，标志着双方关系进入全面提升和发展的历史新阶段。“16+1 合作”以加强亚欧大陆两个重要的新兴和转型经济体跨区域的合作为目标，但同时它又具有超越跨区域间合作范畴的特点。在合作机制框架下，双方构建了多层级、多领域的交流与合作平台。合作机制下的政策沟通与对话有力推动了多双边合作的发展，为中国—中东欧国家各领域的合作确立了战略目标，形成了中国与中东欧国家间全方位、宽领域、多层次的合作格局。

（一）美国重回中东欧并发挥地缘政治作用

2019 年以来，美国与中东欧国家关系互动的活跃度显著增强，美国希望通过深化与中东欧国家在防务、能源和经贸领域的合作来强化其在欧亚大陆心脏地带的影响力。其通过一系列外交活动继续推动与重点中东欧国家的关系发展。2 月，美国国务卿蓬佩奥访问中欧三国。访问期间，他强调美国将通过加强与三国的合作来强化其在中东欧的地缘政治作用，挤压中俄在该地区的合作与发展空间。3 月初和 5 月初，捷克和斯洛伐克总理分别受邀访美，并与特朗普会晤；5 月中旬，匈牙利总理访美；6 月 12 日和 8 月 20 日，波兰与罗马尼亚总统分别访美。8 月底至 9 月初，特朗普总统在二战爆发 80 年之际第二次访波。这一系列外交动作都表明美国希望加强在该地区的地缘政治作用。

多年来，中东欧国家对美关系发展主要集中在防务与经贸合作方面，尤其是 2014 年克里米亚危机发生后，处在美欧与俄罗斯博弈前沿的地缘位置决定了以波兰为首的一些中东欧国家对俄罗斯的警惕性和对美国与北约的

安全依赖性都进一步增强。除了继续加强防务合作外，目前能源合作已成为美国在中东欧地区发挥地缘作用的新突破口。在能源合作上，美国希望通过中东欧国家出口 LNG 实现该地区能源供给的多元化，进而弱化当地对俄罗斯的能源依赖。

2019 年 5 月初，捷克召开布拉格 5G 安全会议，协调相关国家 5G 建设的政策规划、安全措施、技术研发和商业应用等。会议提案提出的欧盟与北约国家在 5G 建设中协调政策一致性的弦外之音透露出美国希望拉拢更多盟国效仿或跟随打压中国企业的措施。波、捷、匈、斯等国都是华为、中兴等中国电信企业拓展欧洲市场的重要国家。华为波兰公司是华为在东北欧地区的总部，华为也计划在匈建立欧洲物流中心。有 11 个中东欧国家参加了布拉格 5G 安全会议，占与会国家的三分之一，美国试图以中东欧为突破口在欧洲发起对华技术战的意图明显。

（二）欧盟投资审查政策与欧亚互联互通战略

自中国政府在 2012 年和 2013 年分别提出“16+1 合作”和“一带一路”倡议以来，欧亚大陆互联互通建设成为促进区域经济和贸易增长的有力引擎。出于维持在中东欧地区产业布局和市场利益的心态，一些西欧国家对中—中东欧合作一直颇有微词，称这一合作起到了分裂欧洲的作用。自 2018 年以来，欧盟出台的一些法案和政策文件对中—中东欧合作构成了外部制约因素。2018 年，美国通过制定外资审查新规，收紧外资对高技术企业的购并后，欧盟也紧随其后，2019 年 2 月，欧洲议会批准外资审查法。据此法案，欧盟将对关键产业（主要包括人工智能、自动化机器、纳米和通信技术等）的外资进行审查，借以保护欧盟国家的利益。根据德国政府阻止中企收购高科技企业的情况来看，此法案有针对中企的意图。

此外，2018 年 9 月底，欧盟出台的欧亚互联互通战略文件强调欧亚互联互通中的欧盟途径与范式。文件在战略层面上对欧亚互联互通进行了规划，其出发点仍在于通过多元、多层次和跨区域的合作强化欧亚互联互通，并把推广欧盟的标准作为优先方向之一。文件突出欧亚互联互通以可持续、全面和基于规则的互联互通为核心，背后反映着欧盟的价值观和市场观。文

件提出在共商基础上推广欧洲标准（包括与欧亚经济联盟国家）。该文件的出台具有连贯性，它反映了大国关系格局不断变化的情况下欧盟希望通过欧亚互联互通建设来进一步增强自身影响力和竞争力的抱负。该文件反复强调与亚洲国家间在市场准入、公共采购、知识产权保护和市场公平竞争环境等方面的对话与合作，欧盟外交官在解读文件时也提出，文件应以“可能推动与中国的合作，在环保标准、招标程序等领域影响中国”的眼光来加以审视。在一定程度上，这也可解读为是欧盟欲以其规则和标准来对冲中国的“一带一路”国际合作。

（三）应对挑战，不断深化“16+1 合作”

经过 7 年发展，“16+1 合作”机制建设已走在了“一带一路”沿线国家合作前列，中国与中东欧国家在基础设施建设、金融、产业园区、农业和人文领域的合作不断取得丰硕成果，尤其是一些基础设施合作项目以及中欧班列都成为中欧合作与互联互通的新亮点。在双方的共同努力下，中国—中东欧国家间的贸易额及双向投资增长迅速，贸易结构也不断优化，目前机电和高新技术产品占贸易总额的比重超过 6 成。截至 2018 年底，中国在中东欧国家的投资超过 100 亿美元，中东欧国家在华投资约 15 亿美元，双向投资主要集中在化工、金融、医药和汽配等行业领域。2014 年以来，中国与部分中东欧国家的双边关系获得了进一步提升，2014 年，中保建立全面友好合作伙伴关系；2016 年，中塞和中波建立了全面战略伙伴关系，中捷建立战略伙伴关系；2017 年，中匈建立全面战略伙伴关系；2019 年 7 月，中保建立战略伙伴关系。^①

首先，应积极推动合作机制框架下的平衡发展。目前，中国与中东欧国家的经贸技术合作集中在 V4 国家（波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克），四国对华贸易额超过中东欧国家对华贸易额的 70%。中国企业在中东欧国家 95% 以上的存量投资集中在 V4 国家、罗马尼亚、保加利亚和塞尔维亚等国。受到欧盟政策与市场门槛的限制，中国企业承建的基础设施项目目前主要集中在塞尔维亚为主的西巴尔干地区。在重视中东欧国家对合作机制优先关切

^① 2019 年 4 月加入“16+1 合作”的希腊在 2006 年与中国建立了全面战略伙伴关系。

（扩大对华出口和吸引中国投资）的同时，应采取积极措施增强“16+1合作”中的边缘化国家对合作机制发展前景的信心，从而促进中国—中东欧国家合作的平衡发展。

其次，应积极处理好合作机制内区域整体性与国家特殊性的关系。中东欧虽具有地域上的整体性，但次区域及国家间的差异性明显，有较发达经济体与欠发达经济体，欧盟经济体与非盟经济体，最富裕国家与最落后国家的人均收入差距近10倍。在机制框架内，中东欧国家经济社会发展的差异性和多样性增加了提升中国与中东欧经贸合作水平的现实难度。中东欧国家情况不同，诉求各异，对机制的评估与希冀存在差异。这需要以促进普遍性原则和利益为指导，在尊重差异性与不平衡性的基础上，确定中国与中东欧不同次区域经济体和国家合作的重点与优先方向。

再次，应处理好合作机制内部性与外延性的关系。绝大多数中东欧国家已成为欧盟成员，这决定了“16+1合作”不仅是中国与中东欧国家间的跨区域合作，同时它也是中欧关系与合作的组成部分。作为全球新兴市场的重要板块，中东欧仍是欧亚大陆大国利益交织与竞争的核心区域之一。法国前外长德维尔潘在《论战争与和平》一书中提出，美国押宝在自由贸易协议和欧洲国家的不团结之上，以防止出现可以与其新科技巨头抗衡的欧洲对手。美国的目标是在其领导下建立一个西方经济集团，并分享其称霸的工具。^①在重返中东欧战略的背景下，美国因素的干扰已使一些中东欧国家的政策与舆情出现了不利于深化“16+1合作”的迹象，如在数字经济合作领域。政治及经济的现实利益导致欧盟对匈塞铁路项目表现出矛盾心态。尽管欧盟委员会表示欢迎中国的投资，但从经济利益看，其又对中国资本分享中东欧成员国基础设施建设市场的蛋糕心存疑虑。从实际情况看，欧盟以招标程序为由对匈塞铁路匈牙利段的调查已说明其规则也对深化“16+1合作”构成了一定的外部性约束。^②在亚欧陆路基础设施建设中，欧盟亚欧互联互通文件

① [法]多米尼克·德维尔潘著：《论战争与和平》，宁暄、姚纪恩、青雯译，中信出版集团2018年版，第370页。

② 匈塞铁路塞尔维亚段建设合作协议附加条款规定，中方提供85%的融资但最多只能承建54%的工程。

和“一带一路”倡议都把重点放在巴尔干、欧盟东部伙伴关系国家以及中亚地区。从促进区域可持续发展与国际合作角度看，在推进亚欧大陆基础设施的互联互通中，中欧需要加强战略政策的沟通与对接。

2019 年 4 月召开的第八次中国—中东欧国家领导人峰会高度肯定了合作机制建立以来取得的丰硕务实成果，李克强总理指出，“16+1 合作”是全球化背景下跨区域多边合作的一个代表。“16+1 合作”不断扩大了中国与中东欧国家的利益交汇点，并日益成为“一带一路”倡议下中国对外关系与国际合作中的新亮点。经历了 70 年历史风雨的洗礼，中国与中东欧国家关系经受住了国际风云变幻的考验，虽有波折，但双边关系演进的主要轨迹是不断发展和提升，并建立了创新型的跨区域合作机制。历史的发展总有其内在关联性。中国—中东欧国家合作机制的建立既源于中波轮船公司、中捷友谊农场、中捷友谊机床厂等历史见证的传统友谊，同时它又超越传统友谊，在新的框架下奠定了中国与中东欧国家间互利、共赢合作关系的新起点。中国—中东欧国家合作是推动构建新型国际关系和人类命运共同的积极实践，共商、共建、共享的全球治理观在合作机制中得到了体现，它为跨区域国际合作与发展贡献了中国方案。路漫漫其修远兮，对中国—中东欧国家关系的发展既要有充足的信心，更要走深耕细作的务实合作路径，充分发挥合作潜力，拓展合作空间，推动“16+1 合作”不断迈上新台阶，并为中欧关系的全面均衡发展注入新动力。

五、中等国家关系

对于中等国家关系，这里分别归纳中国在过去 70 年中与以色列、土耳其、加拿大、澳大利亚、墨西哥和巴西六国关系的发展历程、主要特点与前景，并对中等国家的角色定位及其在国际体系中的作用等进行讨论。

（一）对中国同以色列 70 年双边关系演进特征的思考^①

^① 报告人：余建华，上海社会科学院国际问题研究所研究员、副所长，中国中东学会副会长。

在绵延五千年的文明长河中，在世界丰富多彩的多元文明体系中，中华文明同犹太文明均属于少有一以贯之而无中断的两大最古老文明，中华民族同犹太民族相互间的历史联系与友好往来也源远流长。中华文明与犹太文明的最早接触始于古代犹太人流散进入中国之时。

然而在新中国的外交历程中，社会主义新中国同地处欧亚非结合部中东世界“颇为另类”的国家——以色列的双边关系，尤其是两国外交关系的建立却书写了一段一波三折、好事多磨的篇章。70年中国—以色列关系史，基本可以分为四个不同阶段。一是1948/49—1955年的徘徊曲折期：双方相互示好接近却两失建交机遇。二是1956—1976年的冰冻疏远期：双边关系因国际环境的制约以及其他原因的影响而处于低潮。三是1977—1991年的逐渐恢复期：双方外交与时俱进务实调整，建交水到渠成。四是1992年以来的合作发展伙伴期：双方友好合作快速推进，势头良好，多领域亮点纷呈，2017年中以建立创新全面伙伴关系。

纵观当今中以两国关系发展，如下几方面的特征比较突出。第一，中华文明与犹太文明具有许多共性。中犹两个民族均有悠久的历史与灿烂的文化，均对人类文明的发展做出了独特而巨大的宝贵贡献。两个文化也有诸多相同之处，都十分重视家庭纽带与教育功能，均吸收了许多外来文化而主体精神一以贯之。即使两个民族在后来的历史进程中屡遭苦难，但都能够坚持救亡图存之志而自强不息，保持强劲的凝聚力与旺盛的生命力。两个民族在上千年的交往中友好相处。在古代开封，犹太人与当地的汉、回等民族和睦交往中逐渐融为一体，近代以来犹太人又在上海、香港、哈尔滨等地安居乐业。二战时期，中犹两个民族又有反法西斯斗争中互伸援手、患难与共的珍贵友谊。尤其是在纳粹大屠杀期间，上海成为全球唯一无条件接纳犹太难民避难的大城市。这一“患难中的文化交融”在中犹关系史上谱写了难忘的珍贵篇章。1992年12月，以色列总统海姆·赫尔佐克访问中国时，对中国国家主席杨尚昆深情谈道：“中国人民在犹太民族历史上最黑暗的时期帮助我们，以色列人民对此不会忘记。”^① 对中犹关系史彼此珍视的倾向为两国

^① 潘光、余建华、王健：《犹太民族复兴之路》，上海社会科学院出版社1998年版，第320页。

频繁活跃的民间人文交往创造了良好氛围。可以说，中犹两大古老文明的相似性，相融交合、同舟共济的历史篇章，民族复兴事业的共同追求，为中以两国关系的发展确立了最大公约数。

第二，国际环境和第三方因素在很大程度上制约着现代中以两国关系的曲折演进。中以双方相互之间没有直接的分歧争端与利害冲突。但受到美国因素、阿以争端与冲突的严重影响，这是两国关系起步早、建交进程一波三折、好事多磨的主要原因。无论是 1947 年以色列国建立，还是 1949 年新中国成立，双方均视之为对方的民族复兴伟大成就，很快表示了承认与欢迎态度，从而给对方政权予以宝贵的支持。但新中国成立之初，以美国为首的西方阵营对处于社会主义阵营的中国坚决实施遏制和封锁政策，东西方冷战的国际大环境，迫使追随美国的以色列几度中断同社会主义新中国的建交努力，从而失去“历史性的机遇”。而从 20 世纪 50 年代中期起，中国已注意到阿拉伯国家作为一支新兴的第三世界力量崛起于国际舞台上，而同时以色列与阿拉伯世界的矛盾冲突在不断激化，中国出于支持第三世界民族主义运动、支持阿拉伯国家反对美国等西方支持下的以色列侵略扩张政策的目的，在阿以冲突中采取“支阿反以”的倾向性立场，在争取阿拉伯“一大片”的同时冷淡乃至冻结同以色列的关系。中国改革开放以后，逐渐恢复同以色列的接触，1992 年中以最终建立外交关系，除双方外交政策与时俱进务实调整这一主观因素之外，也是东西方冷战缓和、阿以争端平息等国际环境历史性转折的客观变化所造就。

第三，中以建交“瓜熟蒂落”对双方在国际上打开良好有利的外交局面均具有积极的影响。对中国来说，中国可以在国际舞台上执行更加平衡务实的中东外交政策。在政治解决阿以争端已成为时代趋势的潮流下，中以建交不会对中国与阿拉伯世界的友好合作产生多少负面效应，却可使中国直接参与中东和平进程，为中国创造参与国际事务、处理国际热点问题的契机，有利于中国外交积极作为。另一方面，鉴于犹太力量在西方尤其是美国的重要影响，中以建交有利于中国进一步开拓国际合作局面，推进中美关系发展，更好促进改革开放和现代化建设事业。对以色列而言，中以建交可以促使作

为联合国安理会常任理事国之一的中国在阿以争端和中东和平进程中发挥更具建设性的平衡作用，更加务实地考虑以色列的安全权益，而非“一面倒地”地照顾阿拉伯国家。另一方面，中以建交有助于改变以色列在国际上尤其是东方比较孤立的外交状态，标志着以色列在“亚洲孤立地位的结束”^①。同中国建交后，以色列得以同印度、蒙古、越南等亚洲国家陆续建交。

第四，中以双方在国家发展建设中彼此合作与支持，互补性突出。以色列是一个“小而强”的新兴工业化国家，科技创新优势突出，经贸投资环境良好，积极参与“一带一路”框架下的基础设施建设等合作。当今中国以现代化经济建设为中心任务，其迅速崛起的国力、潜力巨大的广阔市场，有助于两国在经贸投资、科技创新、水资源、农业、医疗卫生和环境保护等领域互利合作，稳步推进共建“一带一路”重大合作项目。以建立“创新全面伙伴关系”为契机，双方的互补合作有助于实现中以两国在双方国家建设、民族复兴中的互利和共赢。

第五，当今中国坚持独立自主的和平外交政策，坚定维护国际公平正义，倡导共同、综合、合作与可持续的安全观，主张以对话解决争端、以协商化解分歧，在已成地区和平重荷、安全顽症的阿以争端和中东和平问题上坚持公正平衡的明确立场，坚持不懈地积极斡旋促和。2013 年 5 月，中国同时邀请巴以两国首脑访华，习近平主席提出解决巴勒斯坦问题的四点主张。2017 年，中国举办巴以和平人士研讨会，均体现了中国作为负责任大国致力于促进中东和平进程的大国担当，愿为全球瞩目的“世纪之争”——阿以冲突发挥建设性的平衡调和作用。这说明中国发挥建设性作用，量力而行，有选择有原则，积极、主动、务实地推出中国的理念、主张和方案，为参与国际热点问题治理，做出了力所能及的贡献。

总而言之，在当今五彩斑斓的国际社会中，以色列是一个在文化传统和政治社会制度上兼具东西方色彩、在经济发展水平上既不属西方发达国家也非南方发展中世界的特殊国度，中国与以色列 70 年双边关系的演进嬗变，无疑是新中国外交史上一个具有特殊内涵、值得反思总结的案例，这不仅反

① 肖宪：《当代中国—中东关系》，中国书籍出版社 2017 年版，第 214 页。

映出中国外交与时俱进发展的时代精神，也充分体现了新时代中国具有自身特色、原则性与务实性有机结合的负责任大国外交的宗旨和风格。

（二）中国与土耳其关系的历史与现实^①

土耳其是一个地缘特征鲜明、实力较强和影响广泛的地区大国和中等强国，区位优势独特，是中东第一大经济体、经合组织和二十国集团成员，以及上海合作组织对话伙伴国，是“一带一路”海陆交汇处的枢纽和支点国家之一，在经济、安全与全球治理等诸多领域与中国存在利益攸关性。

第一，中土关系 70 年。中土关系经历了从敌对到建交，从缓慢起步到快速发展的历史进程，发展重心逐步从政治过渡到经济，安全与反恐议题也日益凸显。首先，从敌对到建交。新中国成立后，受国际冷战大环境和朝鲜战争的影响，中土两国军队曾在朝鲜战场上兵戎相见，土耳其加入了西方阵营，中土两国关系陷入敌对和隔绝状态，成为冷战格局和美苏争霸的牺牲品，这一时期持续了 22 年。20 世纪 60 年代中土关系松动，两国之间开始经贸往来。随着国际冷战格局的变化和美国率先打开与中国关系的大门，1971 年 8 月 4 日，中国与土耳其建立了外交关系，1972 年 4 月开始互设大使馆。中土建交是顺应国际形势和潮流的必然结果，也是两国经济社会发展的必然要求。其次，缓慢发展阶段。冷战结束前的大部分时间里，中土关系在冷战大环境下处于低水平发展状态。1974 年和 1978 年，土耳其和中国外长首次互访；20 世纪 80 年代以后，中土政治关系发展顺利，两国领导人实现了互访。土耳其一直奉行一个中国政策，在冷战结束之际没有追随西方国家立场，并呼吁解除对华制裁等。冷战结束后，随着国际形势的发展变化，两国关系全面拓展，政治上高层互访大幅增加，在国际和地区问题上相互支持；经济上两国开始把经贸关系放在重要位置，双方人文交流的领域也不断扩大。1995 年和 1998 年，土耳其总统和总理分别访华；2000 年和 2002 年，中国国家主席和总理也分别访问了土耳其。中土贸易 1999 年突破 10 亿美元大关，十年间增长了 3 倍。再次，快速发展阶段。进入 21 世纪以来，中土两国关系快速发展，特别是随着中国的快速崛起和土耳其正发党执政地位的稳固，

^① 报告人：邹志强，上海外国语大学中东研究所副研究员。

中土双方从战略高度审视两国关系。2010年，中土建立战略合作伙伴关系，进一步推进了双方各领域的合作交流。之后两国领导人互访、互动频繁，经贸人文交流更为密切，如互办中土文化年、土耳其旅游年等，在二十国集团等国际舞台上的互动也日益增多。

从历史进程来看，中土关系的发展演变受到国际大环境变化的深刻影响，也受到中土自身发展需求和民间交流的推动。随着中国的崛起和全球影响力的扩大，土耳其对中国加强了解的愿望日益上升，中土战略合作关系和双边政治互信不断加强，经贸关系更加密切，人员交流日益频繁，中土已经成为重要的全球合作伙伴。土耳其还将中国倡导的“一带一路”建设视为自身发展的重要机遇，希望将其与本国的“中间走廊”倡议有效对接。

第二，应对挑战，推动双方关系进一步发展。首先，继续加强战略互信，提升合作层次和拓展合作深度。虽然中土同为新兴发展中大国，也将对方的发展视为重要机遇，但中土两国之间的战略认知存在一定差异与错位，中国更为关注土耳其在安全上的战略价值，土耳其更为看重中国的经济价值。虽然中土建立了战略合作伙伴关系、副总理级政府间合作委员会、中土经贸论坛等机制，但交流层次与深度还有待提升。在这一方面，土耳其尤其需要表明其合作诚意，加强在安全、反恐领域的务实合作。其次，积极平衡中土贸易，这有助于提升双边的政治关系和全方位合作程度。中土出口产品结构趋同，目标市场重叠，这导致双方在国际市场存在竞争关系，容易遭到某些人的恶意诋毁，通过结构性调整实现贸易平衡具有积极意义。再次，防止中土关系受外部大国因素的影响。土耳其在外交上长期受外部大国的影响，美国、欧盟等域外大国对土耳其都有很强的塑造力，内政外交联动性鲜明。受到内外不确定性因素和外部大国等第三方因素的冲击，中土良好的双边关系无法转化为有效的务实合作，中国与美欧之间合作竞争型大国关系会投射在中土关系之中。与此同时，土耳其媒体涉华报道经常显现西方色彩，中国形象容易被西方国家所误导甚至歪曲，一些特定议题的报道在土耳其也产生了负面作用。这些都需要积极应对，以利双方关系稳定和发展。最后，防止中土关系受特定议题的持续干扰。土耳其是中国境外一些分裂分子集中和活跃的国家

之一。土耳其国内裹挟着错误与虚幻的宗教与民族感情因素的认知成为长期影响中土关系发展的重要障碍，并随着形势的变化时而成为中土交往的绊脚石，由此增加了中土关系的脆弱性。对此，我们应积极防范并予以应对。

总之，中土两国需要积极构建长期稳定的战略合作关系，为此需要政治互信、经济互利和安全互惠合作的全方位深化。

（三）中澳关系的发展及其启示^①

在探讨中国与中等国家尤其是中等发达国家之间的关系时，中国与澳大利亚之间的关系是人们很容易想到的一组关系。而澳大利亚有意识地把自己定位为一个中等国家，积极参与亚太事务则是在 1983—1991 年的鲍勃·霍克（Bob Hawke）执政时期，1991—1996 年保罗·基廷（Paul Keating）执政时期更使该国的中等国家外交出现一个高潮。^②

强调澳大利亚作为一个中等国家的属性，对于观察和分析中国与澳大利亚双边关系的发展进程及其特点是非常必要的。^③

第一，中澳关系发展中的主要成就。中澳建交 40 多年来，两国关系时有波折，但总体来看，两国关系仍处在不断发展之中，取得了中国与中等国家外交中少有的值得称许的成就。

首先，全面战略伙伴关系的构建。国家关系发展处于怎样的水平，在很大程度上是由国家关系发展定位或框架来体现或反映的。国家关系发展定位或框架是双方高层领导根据双边关系发展进程、水平及其潜力，并考虑地区乃至国际局势的特点而对两国关系其时的发展水平所给予的一种肯定以及未来发展的一种规划与展望。2006 年 4 月，两国领导人就中澳建立“21 世纪互利共赢的全面合作关系”达成共识。2013 年 4 月，双方一致同意构建相互信任、互利共赢的战略伙伴关系，并建立两国总理年度会晤机制。2014

^① 报告人：汪诗明，华东师范大学国际关系与地区发展研究院教授。

^② Thomas Wilkins, “Australia and Middle Power Approaches to Asia Pacific Regionalism,” *Australian Journal of Political Science*, Vol. 42, No. 1, 2017, p. 112; and Troy Bramston, *Paul Keating: The Big-Picture Leader*, Brunswick: Scribe Publications, 2016, pp. 414-428.

^③ 澳大利亚对本国身份的定位也随时间和场景的不同而不同，比如“轴心国家”或“关键国家”（pivotal power）、“中等国家”（middle power）、“前 20 强”（top 20 power）和南太平洋地区的“超级大国”（superpower）等。参见 Darren J. Lim and Victor A. Ferguson, “Power in Australian Foreign Policy,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 72, No. 4, 2018, p. 306.

年 11 月，两国领导人决定将中澳关系提升为全面战略伙伴关系。这是中国与西方发达国家所构建的第一个全面战略伙伴关系。构建中澳战略性、全面性、建设性的互惠互利的新型国家关系，不仅符合两国的根本利益，也对亚太地区的稳定、安全、发展和繁荣有着重要影响。

其次，双边交流与磋商机制的建立。国家关系发展框架是需要相应的交流与磋商机制来支撑的。建交近半个世纪来，伴随中澳关系逐步走向全面和深入，一系列多领域、多层次、多形式的交流与磋商机制亦相应建立起来，并对中澳关系产生了积极影响。2013 年，中澳确立了两国总理定期会晤机制和两国外交与战略对话机制等。此外，两国还进行了战略防务对话。^① 这些机制的建立为两国关系的持续健康发展提供了一定的保障。

再次，经贸合作成果丰硕。首先，目前中国保持着澳大利亚第一大贸易伙伴、第一大出口目的地和第一大进口来源地的地位。其次，《中澳自贸协定》签署。作为一个负责任的大国，中国一如既往地支持贸易自由化，反对损人不利己的单边主义和贸易保护主义；作为一个中等规模的国家，澳大利亚视外交与贸易政策为促进本国人民安全和经济繁荣的“关键工具”，而“推进贸易自由化就成为澳大利亚政府提升国家经济福利总体战略的一个重要组成部分”。在澳方看来，贸易自由化的推进有两条主要路径，一是通过世界贸易组织等多边渠道，二是与主要双边和地区经贸伙伴缔结高质量的自由贸易协定。^② 中澳在倡导自由和公平贸易方面的理念契合为两国自贸协定谈判奠定了必要基础。中澳自贸协定 2015 年 6 月 17 日签署，12 月 20 日正式生效，这是中国与西方发达国家所签订的水准最高的自由贸易协定。在第五轮中澳外交与战略对话中，双方同意从 2019 年开始实施新一轮关税削减，届时双边贸易中几乎所有商品都将享受零关税。尤其是在服务领域，澳方承诺自协定生效时对中方以负面清单方式开放服务部门，成为世界上首个对中国以负面清单方式作出服务贸易承诺的国家。中方则以正面清单方式向澳方

^① Julie Bishop, “Australian Foreign Policy: The Coalition Approach,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 70, No. 5, 2016, p. 455.

^② Australian Bureau of Statistics, *Year Book Australia 2012*, Canberra: Australian Bureau of Statistics, 2012, p. 192; and Tristram Sainsbury, “Do We Need More Economics in Australian Economic Diplomacy?” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 70, No. 6, 2016, p. 615.

开放服务部门。此外，澳方还在假日工作机制等方面对中国作出专门安排。

最后，人文交流成效显著。中澳关系源远流长，目前，在澳华人达 120 多万，中文已成为澳大利亚第二大交流语言。^① 赴澳华人移民不仅是近代以来澳大利亚社会发展的贡献者，也是中澳关系发展的见证者和参与者，是中澳民间往来的友好使者。在澳华人的政治影响力也在不断提升，成为澳大利亚联邦选举中不可忽视的一支力量。除此之外，澳大利亚成为中国学生海外求学的主要目的地之一。而旅游交往也在两国关系中发挥着独特的作用。中澳之间已建立 100 多对友好省州、友好城市关系。^② 大量的民间往来不仅是双边良好关系的一个表征和体现，也对双方增进认识与了解，消除对对方的某些偏见或错误认识大有裨益。

第二，中澳没有根本利害冲突。在中澳全面战略伙伴关系不断深化的同时，两国关系中的一些分歧和矛盾却接连出现，并对双边关系正常发展形成一定制约。在这些分歧和矛盾中，有些是源于不同的意识形态、价值观念和政治体制，属于难以消除的结构性问题；有些是人为制造的，带有偏执、陋习甚至种族歧视。^③ 相比较而言，前者可以在寻求共识的前提下求同存异，而后者因其深入骨髓而成为顽疾，其消极影响不可轻视。但另一方面，经贸合作、人文交流等持续推进，出现了被一些媒体和学者称之为“政冷经热”的现象。那么，如何在中澳全面战略伙伴关系这一框架下来看待这一现象，我们需要客观分析和把握。

首先，中澳之间没有根本的利害冲突。中澳两国虽然社会制度、政治体制、意识形态、价值观念等差异巨大，但两国之间没有根本的利害冲突。比如，两国没有历史积怨这类历史问题，没有领土和领海纠纷，没有地缘战略冲突。强调这一点是非常重要的，因为这不仅是两国构建全面战略伙伴关系的重要前提或基础，而且事关维系和发展这一关系的原则和路径，其实际意

① 汪诗明主编：《澳大利亚华人发展报告（2018）》，黑龙江人民出版社 2018 年版。

② “澳大利亚国家概况”，外交部网站，2019 年 4 月，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/dyz_681240/1206_681242/1206x0_681244/。

③ Ron Huiskens, “How to Think about Australia’s Relationship with China,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 71, No. 6, 2017, pp. 563-567; Tony Abbot, “The National Security Case for the Abbott Government,” *Quadrant*, Vol. , No. 4, 2016, pp. 13-14.

义就在于当双边关系因某一事件受到困扰时，强调双边关系的这种一般性基础就可望收到求同存异的功效，可以淡化一些敏感问题，可以把很多问题视作技术层面的问题。比如约翰·霍华德指出，当初自己执政期间，由于“航行自由”、贸易争端、澳美关系以及台湾问题，澳中关系也一度陷入谷底，而目前澳中两国的紧张关系在一定程度上与当时是非常相似的，但是，如果我们求同存异，我们就可以更好地处理同中国的关系。他说：“我们不是要消除两国政府的差异，我们应该习惯彼此之间的差异，而不是对这些差异强加一些人为的解释。”斯科特·莫里森也说，澳大利亚和中国不会就所有问题达成一致，因为我们有不同的制度，不同的国家利益，我们不时会有不同的关注点。自然而然，这将时不时地产生不同的观点。然而，最为重要的是，我们应该本着全面战略伙伴关系的精神。遵循相互平等及彼此尊重的原则，为了我们共同生存的本地区的繁荣，积极地、建设性地管控这些分歧。^① 这就是中澳之间没有根本利害冲突的另一种诠释。

其次，中澳关系中的一些问题应被视为发展中出现的问题。中澳关系目前正处在发展之中，而发展就会出现新问题。如果不发展，那倒没有机会或可能出现问题了。如果中澳关系还是处在一个非常低的水平上，双方没有什么交集，没有什么利益往来，彼此陌生或疏离，那还有可能出现问题吗？即便出现问题，那也无关紧要。所以，从这一视角来看，中澳关系中出现的一些问题是双边关系不断拓展、深化进程中必然出现的现象，不值得大惊小怪。这些问题不会成为影响两国关系发展的决定性因素。既然是发展中出现的问题，就需要用理性的思维、发展的眼光、积极的方式去审视它；既不能轻视这些问题，也不能过分放大这些问题可能产生的影响。

中澳关系是亚太地区重要的双边关系之一，《中澳自贸协定》是亚太地区乃至全球区域经济一体化进程中的一个具有示范意义的协定，中澳合作取得今天这样的成就实属不易。^② 在中澳合作日益向广度和深度推进的过程

① “澳大利亚联邦政府总理斯科特·莫里森在华人社区活动上的讲话”，澳大利亚驻华大使馆网站，2018年10月4日，<https://china.embassy.gov.au/bjngchinese/181005pmspeech.html>。

② 根据世界贸易组织2016年的统计，至2016年2月，全世界共有267个区域贸易协定。“区域主义已经成为国际事务的一个流行特征。”参见 Edward Best and Thomas

中，双方在一些具体问题上的立场、观点或看法难以趋同，实属正常。这就需要我们以与时俱进的态度去看待中澳关系的现状及其未来。

（四）70 年来中加关系中政治资产的“得”与“失”^①

加拿大是典型的资源型老牌中等发达强国。依照国家“能力”(capability)和“意愿”(will)两要素分析，加拿大地理位置优越，三面环海，国家面积居世界第二位；科技发展居全球顶端；2018 年，加拿大 GDP 总量大约为 17 634.9 亿美元，人均约 47 585 美元；自然资源和物产丰富，但人口稀少，仅 3 706 万人，是一个移民国家，然而国家吸引力居世界前列。作为中等国家，加拿大没有能力和意愿在国际政治和事务中采取单边行动，一是成本太高，二是不安全，三是没有能力。多边外交或诸边外交成为加拿大这样的中等国家的外交首选，双边外交则次之。自二战末期开始，加拿大国家决策者在理性分析本国的能力之后，一致赞同将国家身份定位在中等国家。至 20 世纪 60 年代末，其公众意愿与政府意愿形成一致，中等国家成为加拿大的国家身份。

中加两国正式建交是在 1970 年 10 月 13 日，但两国的民间往来却可以追溯至 19 世纪 50 年代（甚至可上溯至 18 世纪初的西洋参贸易）。如中国淘金者和铁路劳工进入加拿大，加拿大传教士在中国河南、江西、四川、云南、福建、湖北、上海等地开设学校、医院、报社等。新中国成立后，对于中加官方关系来说，在最初的 1949 年至 20 世纪 70 年代初，参与推动中加关系正常化的外交官以及民间人士大都是传教士后代。1949 年初，当国民党“政权”机构以及绝大部分外国使领馆（包括苏联使馆）开始迁往广州时，加拿大使馆驻华使节仍然留在南京，直至 4 月 23 日人民解放军入城后仍未离开。人们常常提及的“白求恩精神”，也是中加关系中的重要“正资产”。

冷战期间，虽然中加两国处于敌对阵营，但在中国三年粮食困难期间，加拿大小麦局和地方政府坚持向中国提供了大量小麦，帮助中国度过了困难时期。“小麦援助”后成为中加两国人民集体记忆中的“美好回忆”。20

Christiansen, “Regionalism in the International Affairs,” in John Baylis, Steve Smith, and Patricia Owens, eds., *The Globalization of World Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 364.

① 报告人：钱皓，上海外国语大学加拿大研究中心教授。

世纪 70 年代初，加拿大在与中国建交谈判时，在“一个中国”问题上创新性提出“take note of”（注意到），为后来的 14 个国家（比利时、秘鲁、黎巴嫩、冰岛、阿根廷、希腊等）与中国开展建交谈判提供了“加拿大模式”，加拿大也成为冷战期间第一个与中国建交的西方阵营中的中等发达国家。

冷战结束后，1993—2003 年期间，在自由党政府克雷蒂安总理领导下，加拿大贸易团队访华所建构的“中加黄金十年”成为两国之间“正资产”的集大成者，克里蒂安本人至今仍是中国人民的老朋友。然而，在 2006—2015 年哈珀保守党政府期间，中加关系经历了“政冷经热”到“政温经更热”时期。虽然哈珀在其第二任（少数党执政）和第三任（多数党执政）期间三次访华，但“中加战略伙伴关系”并没有落到实处，中加官方关系总体上仍处于“接触再调整”状态，中加“正资产”并无新增，哈珀的“人权高于贸易”的政治遗产在加拿大议会政治中仍在传承。

在小特鲁多 2015 年 10 月担任“多数党政府”总理后，“适应中国”（accommodating China）成为其执政首年 10 项决策中的第 8 条决策。虽然小特鲁多在执政后的第一年就实现了访华，并与中国达成了总理年度互访机制和外长高层互访机制，双边合作项目得到极大扩展，2018 年也成为中加旅游年，但国际政治的不确定性、突发性（如华为事件）使中加双边外交关系瞬间跌至冰点，中加关系中数年积累的优质“政治资产”一夜“归零”。

中加关系的迅速恶化是两国很多人始料不及的极端事件，同时也促使两国有关研究者重新思考中加关系中长期被掩盖的历史及现实问题以及内在困境和挑战。简而言之，中国的“变与不变”与加拿大的“变与不变”如何对接是中加关系中的重要考量，其中主要涉及这样一些方面：加拿大保守党的“加美关系优先”和自由党的“渐行渐远、渐远渐近”的加美关系之政治传统，中国外交“渐趋强硬”和“四面出击”的新走向，加拿大国内政治的“扬抑抑中”转向和民意对华态度的“下行”，中国传统“防御观”向“进攻观”的转化，加拿大“开放、自由、平等、多元”的传统国家价值观，加拿大中国事务专家对中加关系的“恐惧+希望”“徘徊”和“审慎反制”等。两国的“变与不变”看似对立，难以相容，但若双方能以民生为大局，以多

元和包容为首要，相信两国关系可以在双方的外交智慧中继续前行。

（五）中国与墨西哥关系 70 年^①

中墨之间的双边交往源远流长。虽然直到 1972 年，两国才建立正式的外交关系，但这并不意味着之前两国的联系是一片空白。相反，由于早期的华人移民、冷战时期中国与墨西哥对自身在国际社会中相似的定位（均确认自己为第三世界），以及六七十年代全球范围内的特定政治动向，双方在建交前的非正式交流可以说是比较频繁的。这些交流，使当时在世界舞台上还比较孤立的中国有了一定的渠道去了解墨西哥乃至拉丁美洲，为之后两国外交关系的正式建立奠定了基础，并在某种程度上开启了中国对当代拉丁美洲的认知。经过 40 多年的风风雨雨，双边关系已经进入相对稳定的阶段。值此新中国建立 70 周年之际，回顾中墨以往的双边关系，总结交往中的经验教训，并以此为鉴进而展望双方下一步的发展，无疑对中国的外交事业有着重要的意义。

谈及中墨关系，首先我们要对能够影响这个国家外交的因素有比较准确的把握。总体而言，影响墨西哥外交最重要的因素是其与美国间的复杂联系。一方面，墨西哥的经济结构与地理位置决定了这个国家在经济和政治方面对美国有着较强的依附性。在经济方面，墨西哥工业体系较为完整，生产的工业制成品主要出口到美国，该类出口额占到墨西哥出口总额的 70% 以上。考虑到对外贸易额占墨西哥 GDP 总量的 80% 以上，因此我们可以毫不夸张地说，对美贸易是墨西哥经济发展最为重要的引擎。^② 此外，墨西哥大量在美侨民，每年也向本国汇回大量侨汇。仅 2018 年，来自美国的侨汇收入就达到了 270 亿美元，相当于当年国内生产总值的 2.2%。仅从这两点来看，我们就能明白墨西哥对美国的依赖程度之深，也能从中管窥此前中墨之间所发生的一些商业纷争（比如高铁毁约事件与坎昆龙城事件）背后的深层原因。

然而，经济上的依附并不意味着墨西哥在外交方面对美国言听计从。比如，墨西哥并没有迫于美国压力而断绝与古巴政府之间的外交关系，也拒绝

^① 报告人：张琨，上海大学文学院历史系拉丁美洲研究中心研究员。

^② 《贸易额（占国民生产总值（GDP）比例）》，世界银行网站，<https://data.worldbank.org.cn/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?locations=MX>。

了美国试图在联合国内保留台湾当局席位的议案，并选择支持中国的主张。1972 年建交后，在 30 年时间内中国便成为墨西哥的第二大贸易伙伴，各个领域的交往也在不断深化。以上种种，无疑从另一侧面反映了墨在外交方面独立自主的一面。

实际上，墨方的以上选择除了贸易方面的考量外，还存在墨对华地缘政治方面的期待。自美墨战争结束之后，墨西哥国内的反美主义便与亲美思想并存，共同构建起墨西哥外交思想中最为重要的辩证对立面。一部分墨西哥精英持续希望借助于其他势力来制衡美国在墨西哥的影响，这些势力曾包括 18 世纪初期的西班牙、拿破仑时期的法国与 20 世纪初期的英国。在特朗普强势推行单边主义的今天，墨西哥与美国在边境问题与贸易问题上龃龉不断，且分歧短期内没有解决的可能。有鉴于此，墨西哥的一部分精英似乎越来越期望中国在西半球能够扮演制衡美国影响力的角色。^①

综上所述，就未来的中墨关系，我们似乎能够得出若干有意义的结论。由于墨西哥工业结构与中国相似度较高，因此在将来依旧会是中国在相关产业方面的竞争对手。在经济方面，墨西哥对美国依赖较为严重，因此在墨有关工业与能源方面的投资，中国必须谨慎而行。但与此同时，墨西哥外交政策中长期以来的独立性也客观存在。首先，不同于其他中美洲与加勒比海小国，台湾当局及“台独”势力在墨西哥的影响力可以说是微乎其微；其次，在特朗普极力推行单边主义和保护主义的今天，中墨两国在生物能源、核工业、文化交流与旅游业之间依旧有着广泛的合作空间。因此，如何通过协商，将可能的合作项目一一落实，是中墨两国下一阶段需要探索的重要命题。

（六）中国与巴西关系的过去和今后^②

总体上，中国与巴西相距遥远、文化迥异，但两国关系却源远流长。早在 16 世纪葡萄牙海上贸易时期，两国人民就已有经贸往来，澳门成为重要

① 这一推测并非空穴来风，具体可以参见墨西哥外长赴美谈判自拍的华为照片，《墨西哥外长赴美谈关税 机场自拍背景却是华为》，观察者网，2019 年 6 月 1 日，<https://news.sina.com.cn/w/2019-06-01/doc-ihvhiqay3037386.shtml>；亦可以参考墨西哥外长 2019 年 6 月访华所发表的言论，见《向美发出“信号”？墨西哥外长访华寻商机》，参考消息网，2019 年 7 月 5 日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/finance/20190705/2384626.shtml>。

② 报告人：牛海彬，上海国际问题研究院美洲研究中心副研究员。

的物流纽带。19 世纪初，一些华人前往巴西参与种茶和建设铁路等经济活动，至今在里约热内卢还有纪念这段历史的中华亭。巴西与旧中国也保持着外交关系，但受制于旧中国的积贫积弱，两国关系缺乏实质性内容。1974 年，新中国与巴西正式建交，两国关系才迎来真正的历史机遇。早在 1983 年，巴西就已在上海设立总领事馆。建交 40 年来，随着两国所处国际格局和各自综合国力及外交优先度的变化，两国关系表现出先缓慢而后加速的特征，并在进入 21 世纪后快速成长为南南合作、新兴大国合作的典范。具体而言，中巴关系 70 年来，具有多方面可以总结的经验，当然也有一些教训。

第一，意识形态因素始终对中国和巴西关系发挥着潜在和复杂的影响。在 1949—1974 年这段未建交时期，巴西历届政府总体上意识形态色彩较为突出，杜特拉政府甚至宣布国内共产党为非法组织，将巴西定位为冷战格局下西方阵营的一部分。即便民族主义色彩浓厚的瓦加斯政府上台后，也强调保持与西方世界一致性的重要性。在拉美各国反美、反独裁高涨的新形势下，巴西副总统古拉特于 1961 年访华，之后中国根据双方协议派遣了九名工作人员赴巴西从事友好工作。但是，巴西政变当局在 1964 年制造了震惊中外的“中国九人案”，以莫须有的罪名迫害这九位从事两国友好工作的中国人。巴西新总统博索纳罗对社会主义道路并不认同，还在选前对中国在巴西的经济存在表示忧虑，为两国关系的发展蒙上了阴影。事实证明，只有淡化意识形态、注重国家利益，才能搞好国家间关系。在两国关系有所转机和大力发展的时期，巴西此前的德罗斯政府、盖泽尔政府、卢拉政府、罗塞夫政府均奉行相对独立和务实的对外政策。中国在 1974 年提出三个世界划分的理论后，对外战略与意识形态逐渐拉开距离，外交关系的范围逐渐扩展到全球奉行不同意识形态的国家，从而也为发展中巴两国关系创造了更好的条件。

第二，国际格局与国家实力的变化对两国关系的走向更具决定性影响力。在两国未建交时期、建交后最初 20 年这两个时间段内，中国与巴西关系之所以没有取得大的进展，主要原因是受制于国际格局两极化以及两国各自的国家实力较弱的结构性因素。纵观巴西外交战略史，历届政府均非常强调借助外国资本和技术来实现本国的发展。近代中国也有“师夷长技以制夷”

“西学为用”借助外国技术发展本国的传统。由于新中国诞生于内外交困之中，1949 年以后的不同时期分别看重借助与苏联、美欧日等强国的经贸关系来实现自身发展，不具备向外输出资本和技术的自主能力。实力相对较弱，缺乏技术与资本储备的中国，在很长一段时期内难以成为巴西对外交往的优先选择。在中国有能力实施“走出去”战略后，中巴关系也逐渐迎来快速发展的黄金时期，这并不是历史的巧合，而是国家实力发生变化后中国对外战略调整的结果。巴西从卢拉政府以来也逐渐赢得新兴大国的声誉，外交的全球性视野日益突出，两国关系超越双边的互动维度也相应显现。

第三，中巴关系的未来在于从人类命运共同体的高度、从两国互为机遇与依托的角度，推动两国关系切实服务于两国的共同崛起与人类社会问题的合理解决。两国关系的持续发展和制度化建设，使得中巴关系获得了自主性发展的动力源，而不是完全受制于国际结构的变化。比如，两国战略伙伴关系升级为全面战略伙伴关系，两国贸易额接近 1 000 亿美元，两国经贸关系涉及诸多产业部门，这些发展促使两国关系的可持续性和自主发展能力显著增强。中巴两国关系的发展不仅造福于两国人民，也有助于推动人类社会的进步。正如习近平主席在庆祝中巴建交 45 周年的贺电中所指出的，要推动两国关系为维护世界和平、稳定、繁荣作出新贡献。

[责任编辑：孙震海]

新中国 70 年外交哲学进路^{*}

——革命、平等与引领

刘贞晔

【内容摘要】 新中国成立 70 年来的外交哲学演进经历了三个主要阶段，即新中国成立后前 30 年以革命哲学为主导的阶段，改革开放后 30 多年以平等哲学为主导的阶段，以及 21 世纪第二个十年以来引领哲学的价值指引更为突出的新时代。革命外交哲学的核心价值是以新的国际秩序代替旧的国际秩序。它起始于“一边倒”方针，中间经过万隆会议、中苏大论战以及“中间地带”和“三个世界”理论的探索，最终使中国找到了新的独立身份。平等外交哲学既受毛泽东时代革命哲学探索的启迪，同时也是在批判革命哲学的背景下产生的。它强调国家间一律平等的工具价值服务于中国发展和崛起的目的性价值，成功推动了中国国内发展，并使中国成为国际舞台上的深度参与者。引领外交哲学萌生于中国对国际事务的深度参与阶段，在新时期的中国外交中得到凸显。它强调中国在外交上的引领者和塑造者角色，与平等哲学和革命哲学共同构成了新时代的外交哲学内涵，中国有望在此哲学价值指引下走向一个新的大外交时代。

【关键词】 中国外交 70 年 外交哲学 革命哲学 平等哲学 引领哲学

【作者简介】 刘贞晔，中国政法大学全球化与全球问题研究所钱端升讲座教授（北京 邮编：100088）

【中图分类号】 D82

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2019)05-0033-21

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201905002

^{*} 本文为国家社科基金重大专项课题“构建人类命运共同体基础理论研究”（18VJSJ002）的阶段性成果。

中华人民共和国成立 70 年来，中国外交哲学经历了“革命哲学”“平等哲学”和“引领哲学”的演进过程，这些哲学理念所包含的价值取向对中国过去、现在乃至将来的外交实践都具有相当深远的影响。三大外交哲学演进中所包含的大国意识、理想主义、立足自身以及认知偏差等值得我们今天总结和反思。考察和总结 70 年来的外交经验，不能不深入剖析每一个外交历史时期的主导性外交哲学。

一、革命哲学

革命外交哲学的核心价值是以新的国际秩序代替旧的国际秩序，而不仅是国内革命意义上的政治制度和意识形态上的革命。

革命外交哲学始于建国初期“一边倒”的外交方针。今天我们对于“一边倒”外交方针的合理性大都从国家利益的角度进行解释。这种利益观解释虽然也能说得通，但还是有一些勉强。“一边倒”的外交方针，从根本上说是革命外交哲学的价值理念的外化。外交是内政的延续，中国革命的目的就是推翻旧秩序建立新秩序，而其向外延伸的必然就是中断旧外交关系和外交秩序，建立起新的外交关系和外交秩序。“另起炉灶”“打扫干净屋子再请客”就是这一逻辑的典型写照，由此逻辑推衍，新中国在外交上对美苏两大对立阵营也必然就是“一边倒”地倒向苏联社会主义阵营的外交选择。

“一边倒”外交方针在当时新旧政权转换的特定历史时期，的确有助于解决迫在眉睫的新生政权安全需求，有助于获得苏联支持和帮助，缓解来自美国及其支持的国民党残余势力的安全威胁。当然还不止于此，新中国在外交上倒向苏联，加入苏联阵营并与苏联结盟，也是革命哲学逻辑的题中应有之义，即国内革命的逻辑也要求在外交上实现打破旧秩序和建立新秩序的革命。这一逻辑在新中国建立后的头 30 年中反复呈现并维持了较长时间。1949 年新中国成立至 1956 年社会主义改造完成，中国国内完成了夺取政权的革命和建立社会主义政治经济制度的革命任务，并在党的八大上宣布社会主义改造的制度革命基本完成，以后就进入社会主义建设时期。外交作为内政的

延续，显然也要从社会主义建设而不是革命的需要出发进行调整，历史的演进也恰恰说明了中国的“一边倒”外交方针和外交行为就是在这一时期开始出现新变化，并在新的独立自主需要的基础上展开新探索。

（一）参加万隆会议的探索

在 1955 年的万隆会议上，周恩来总理率领的代表团参加会议，并在大会上表明了我国作为亚非地区众多曾经遭受殖民压迫的“独立民族国家”一员的立场，提出了不同制度和意识形态国家处理矛盾分歧及和平相处的“求同存异”原则，阐释了中国支持亚非国家反对殖民压迫，争取和维护国家独立，促进亚非国家团结的主张。特别是在大会上针对许多亚洲国家对于台海局势高度紧张将会引发战争的担忧，周恩来总理发表了愿意同美国谈判的重要声明：“中国人民同美国人民是友好的，中国人民不要同美国打仗，中国政府愿意同美国政府坐下来谈判，讨论缓和远东紧张局势的问题，特别是缓和台湾地区紧张局势的问题。”^① 这一声明表达了中国的和平意愿，改变了众多国家对中国的偏见和看法，赢得了它们的信任和支持。

万隆会议是历史上第一次没有西方殖民大国参与的会议，其目的就是反对西方殖民国家的殖民统治和压迫，同时也反对美苏两大超级大国的干涉和“输出革命”。中国作为以“一边倒”为外交方针的苏联同盟国参加万隆会议，说明中国在外交实践上开始寻求摆脱“一边倒”的束缚，争取更多的外交主动权。在万隆会议最初的酝酿阶段，中国就积极响应和支持，中国代表团在参加会议过程中虽然遭遇了“克什米尔公主号事件”^② 的恶劣阻碍，但是仍然成功参加了会议，这说明中国已经下定重大政治决心和做了充分准备。事实上，在万隆会议召开前的 1955 年 4 月 5 日，中共中央政治局会议专门就参加万隆会议的指导方针和具体方案进行了认真研究，确定了“争取扩大世界和平统一战线，促进民族独立运动，为建立和加强我国同若干亚非

^① 王绳祖主编：《国际关系史》第八卷（1949—1959），世界知识出版社 1995 年版，第 260 页。

^② “克什米尔公主”号是中国代表团租用的印度航空公司的民航包机，中国参加万隆会议的代表团先行人员乘坐该机从香港起飞后在印尼沙捞越西北海面上空爆炸坠毁，11 名代表团成员遇难，周恩来总理因应缅甸领导人邀请访问临时改变计划而得以幸免。事后调查该事件为国民党特务预先安放定时炸弹导致飞机空中爆炸。

国家的事务和外交关系创造条件”的与会总方针。^①在这个总方针中，参加万隆会议的核心任务是“扩大世界和平统一战线”和“促进民族独立运动”，而非世界社会主义革命。这说明中国在外交上要摆脱苏联的世界革命目标和苏东阵营圈子的束缚，同时也尝试用西方阵营和苏联东欧阵营之外的亚非拉世界的“革命”范式——民族独立和解放的理念与目标，来指导中国的外交。

（二）中苏大论战与中苏关系破裂过程中的探索

追踪中苏两党和两国关系由联盟走向分裂的发展过程，实际上早在1954年9月底赫鲁晓夫访问北京时，双方就开始出现利益纷争的苗头。当时中国领导人毛泽东当面向赫鲁晓夫正式提出苏联援助中国搞原子武器的要求，被赫鲁晓夫委婉拒绝。而赫鲁晓夫提出中国加入经互会的要求也被中国领导人当面拒绝。此后在1958年4—7月，中苏又围绕赫鲁晓夫提出建立长波电台和联合舰队的要求展开斗争，再加上当年第一次台海危机中苏联的不支持态度，以及1959年6月苏联背离中苏国防新技术协定，拒绝向中国提供制造原子弹的材料和样品，同时在当年8月发生的中印第一次军事冲突中偏袒印度，等等。这一系列矛盾和冲突使得中苏关系开始走向恶化，也导致中国对于苏联意欲控制中国的一系列做法产生了强烈的警觉和抵制。^②同时期发生的波匈事件则更让中国认识到，苏联在社会主义阵营内部意图保持核垄断地位，并欲将中国纳入其整个争霸战略。

后来的中苏大论战虽然主要是围绕意识形态斗争来展开，但是其中争论的核心议题如时代问题、和平共处政策、战争与世界革命等，其实质是争论

① 外交部档案馆编：《中华人民共和国外交档案选编》（第二集），中国代表团出席1955年亚非会议》（《参加亚非会议的方案》1955年4月5日），世界知识出版社2007年版，第42页。

② 1956年周恩来总理访问苏联、波兰和匈牙利时，针对苏联的军事高压做法向苏联批评提出：“调动苏军，兵临华沙，对当时的波兰施加军事压力，这是行不通的，不符合兄弟国家之间关系准则”。参见左凤荣、潘正祥：《中苏大论战：起因、焦点与教训》，《当代世界社会主义问题》1999年第1期。1958年7月针对建立联合舰队问题，毛泽东对苏联大使尤金提出了尖锐的批评，说你们在海军核潜艇技术方面不肯援助中国，相反要搞舰队合营，“要合营，一切都合营，陆海空军、工业、农业、文化、教育都合营，可不可以？或者把1万多公里长的海岸线都交给你们，我们只搞游击队。你们只搞了一点原子弹，就要控制，就要租界权。此外，还有什么理由？”参见《毛泽东外交文选》，中央文献出版社1994年版，第323—330页。

建立一个什么样的世界秩序问题。

中苏大论战主要发生于 20 世纪 60 年代上半期，其中在 1963 年 9 月 6 日到 1964 年 7 月 14 日之间达到高潮，与之相伴随的是两党和两国关系走向破裂。早在苏共二十大上，苏联就提出“三和”路线，主张与以美国为首的资本主义世界搞缓和。^①但是在双方论战达到高潮的 1963 年 7 月，苏联一边与中国进行最后的两党对话，一边与美国展开禁止核试验条约的谈判。苏联的这种外交行动和立场显然很容易被中国理解为是要联合美国阻止中国拥有核武器。至此，新中国确立的“一边倒”外交方针下的革命哲学价值所指向的与苏联共同推动创建一个世界社会主义新秩序的道路就此终结了，中国在论战中也逐渐明晰和强化了一条更加激进的外交路线。这种激进外交路线既反对以美国为首的西方世界，也反对走苏联式的修正主义道路。其中所蕴含的国际革命秩序观既反对苏联主导的社会主义世界秩序，也反对美国主导的世界秩序。中苏关系决裂和中苏论战将中国在 20 世纪 60 年代的外交引向了典型的“反两霸”道路，这在国际关系理论的现实主义范式看来是缺乏理性逻辑的，但是在革命哲学的实践理性逻辑上却证明了万隆会议后中国摆脱苏联控制，在两大超级大国之外探索独立外交路线和国际秩序目标的合理性。只不过众多亚非国家在万隆会议上形成的共识是以中间路线和不结盟运动的方式抵制两个超级大国的全球争霸战略和控制，而中国则采取了更加激进的对抗性的外交哲学和外交路线。这种激进的对抗性外交路线在 20 世纪 60 年代曾一度将中国的外交带到极为紧张的境地，中美持续对抗，中苏关系破裂，中印爆发边界冲突，印尼与中国断交等，一时间中国外交全面绷紧，直到 20 世纪 70 年代中国重返联合国、中美关系开始走向正常化和毛泽东提出划分“三个世界”的理论，中国外交才渐渐地走出困局，找到一种政治上能够融合平等哲学价值的外交哲学道路。

（三）20 世纪六七十年代围绕“中间地带”和“三个世界”理论开展的探索

20 世纪 60 年代，中国外交战略上“反两霸”和更加激进的革命主张所

^① 即“和平过渡、和平共处与和平竞赛”，苏联认为自身也拥有核武器之后，与美国发生核战争是不可想象的，因而需要与美国为首的西方国家搞缓和。

造成的紧张对国家安全带来极为不利的局面，国家领导人对于这种不利局面相比国内政治变化要敏感得多，因此1964年毛泽东提出了“第二个中间地带”的理论。其实，“中间地带”的说法早在1946年毛泽东会见美国记者斯特朗时就提了出来，不过当时主要是指在资本主义和社会主义之间受帝国主义压迫的殖民地和半殖民地国家。^① 20世纪50年代中期以后，毛泽东进一步明确夹在资本主义和社会主义中间的殖民地、半殖民地国家在获得独立后可能选择中立的“第三种立场”^②。与此同时，毛泽东还提出了“两类矛盾”“三种力量”观点，开始把美国与英法等其他帝国主义国家区别开来。20世纪60年代中期，针对西方阵营出现的大分化大组合新情况，毛泽东进一步将50年代提出的“两类矛盾”中的美国与其他帝国主义国家间的矛盾予以突出，将其中的日本、加拿大以及大洋洲和整个欧洲的发达资本主义国家称作“第二中间地带”^③。并指出以亚非拉民族独立国家为核心的“第一中间地带”和“第二中间地带”有一个共同立场和诉求，即反对美国的控制、干涉和欺负。1969年中苏发生军事冲突之后，苏联在中苏边境陈兵百万，给中国国家安全造成极大威胁，再加上苏联在全球和中国周边地区采取咄咄逼人的攻势，中国在国际上的战略敌人由一个变成了两个。毛泽东开始重新考虑中国的国际战略构想，1974年2月毛泽东在会见赞比亚总统时正式提出了划分“三个世界”的理论，将全球争霸的美苏看作第一世界，一般发达国家看作第二世界，亚非拉发展中国家看作第三世界。1974年4月，邓小平在联大特别会议上正式阐述了毛泽东提出的“三个世界”理论，并明确宣布“中国属于第三世界……中国现在不是，将来也不做超级大国。”

从“中间地带”到“三个世界”理论的探索，表明了中国的革命外交哲学中的价值内涵和中国自身的革命身份都发生了极具革命意义的变化。从20世纪50年代中期的“中间地带”到60年代中期的“第二中间地带”理论，中国将西方阵营中美国以外的资本主义国家剥离开来，作为国际团结和开展外交的重要对象，这显示了中国力图摆脱“一边倒”政策实行以来的社

① 《毛泽东外交文选》，第59页。

② 《建国以来毛泽东文稿》第7册，中央文献出版1992年版，第371页。

③ 《毛泽东外交文选》，第509页。

会主义阵营外交束缚的努力。但是，这时中国从理论认识上仍然没有从国际两大对立阵营的社会主义阵营中摆脱出来。直到“三个世界”理论提出之后，美苏两个超级大国作为“第一世界”被单独提了出来，这就一下子突出了国际社会的矛盾焦点，抓住了国际政治斗争的要害，新中国成立以来所坚持的革命外交哲学的价值内涵也旋即由世界社会主义革命转化为在国际上反对霸权主义，此为该时期中国外交探索的第一层革命性意义。第二层革命性意义在于中国终于从冷战时期两大对立阵营的束缚中自我解放出来，找到了新的独立身份“第三世界的一员”。第三世界身份的革命性已经不再是意识形态价值上的，而是属于全世界所有亚非拉第三世界国家的共同政治身份，它属于国际政治经济权利价值意义上的身份，这种新的革命性身份为中国重新认识世界，乃至重新认识中国国内的道路都提供了重要指引，从而为后来中国在国内摆脱极端路线和阶级斗争束缚奠定了重要基础。同时，中国的新革命身份也为自身从相对狭隘的世界革命者身份中走出来、进而面向广大发达资本主义国家开拓国家间的平等互利交往打开了大门，为后来的改革开放和走向世界奠定了思想哲学上的基础，为中国平等外交哲学价值内涵的酝酿做了理论准备。再进一步分析，这一理论哲学层面的转变还为中国发挥大国影响力和扮演国际引领角色找到了根基，从此中国的大国外交在国际舞台上获得了坚实的政治基础和支撑，这也为中国外交探索新的引领哲学的价值内涵提供了新的坐标和方向。

二、平等哲学

平等外交哲学主导了改革开放后的中国外交实践。当然这并不是说平等外交哲学是改革开放之后才有的，但是在新中国成立后前 30 年的外交实践中，革命外交哲学的价值色彩太突出了，使得中国探索国家间平等交往的努力几经波折，甚至是在经历了诸多教训之后才通过“三个世界”理论找到了平等外交哲学的入口。平等外交哲学特别注重和强调国际舞台上国家间的主权权利平等：国家不论大小、贫富、强弱一律平等，不同文明形态的国家一

律平等，不同政治制度和意识形态的国家长期并存，和平共处；在国际多边舞台和国际事务的处理上强调国际关系民主化，反对超级大国垄断国际事务；在发展国家间关系时强调平等互利，合作共赢；在国际秩序方面倡导和谐世界；在自身的发展道路上坚持走独立自主的和平发展道路。

（一）平等外交哲学的价值基础与核心

平等外交哲学的价值基础根植于新中国前 30 年外交探索的经验教训和改革开放后国内发展战略的需要。一方面，在前 30 年外交探索实践中，中国经历了大国间结盟、对抗和总体上对外推行国际革命的路线，其中的外交实践曾将中国外交带到多重危机的境地，对国家安全的维护和经济建设造成巨大困难。总结其中的经验教训，坚持国家之间的平等身份和平等权利关系，能够最大程度化解矛盾和冲突，最大程度消除对立面和减少对抗，有利于维护国家安全和争取经济建设的良好外部条件。另一方面，改革开放开启了中国全面推进社会主义建设的新时期，以经济建设为中心，采取“三步走”的发展战略达到中等国家发展水平的国内战略目标，也必然向外延伸为以争取有利的国际经济政治条件与和平有利的国际环境为外交战略任务。这样的战略任务必然要求外交工作尽可能地调动一切国际有利因素，与各国尽可能发展的外交关系，而平等外交哲学的价值最有助于相互尊重，求同存异，妥善处理国家间各种差异和分歧，建立和拓展平等互利的国家间关系。

因此，从外交是内政的延续这一规律出发，我们就可以推出平等外交哲学价值的核心其实是发展和崛起。平等哲学是改革开放后中国外交的政治主张和工具性价值，但其目的性价值却是中国的内政，即经济发展和崛起。这其中的目的性逻辑就在于：强调平等哲学的价值，才能消除长期的意识形态斗争带来的负面影响，化解各方面的敌意和矛盾，才能广交朋友，营造和平有利的环境；强调平等，才能在超级大国垄断国际事务主导权的情况下争取尽可能多的权益；强调平等，才能顶住各种干扰和压力，坚持自己的发展战略和道路；强调平等，才能够在国际上把自己化为普通平等的一员，“决不当头”，将主要资源和精力投向国内建设，不受国际力量的左右和引诱，“埋头苦干”，“把自己的事情办好”，实现自身的发展。

纵观 1978 年改革开放至 2008 年金融危机爆发这 30 年的中国外交，中国在贯彻邓小平开启的改革开放国内发展战略和执行平等外交哲学的价值指向方面保持了坚定的战略定力，由此使中国的经济建设和外交工作取得了前所未有的成就。事实上，在改革开放以来的外交实践中，平等哲学的价值指向不仅得以创立、完善和丰富起来，而且伴随中国的经济发展和崛起，逐步糅合了革命外交哲学和引领外交哲学的价值，持续深化到外交实践中。

（二）平等外交哲学主导的外交进路第一步：重新梳理和澄清对国际形势和时代特征的判断

平等哲学价值在外交上被牢固树立起来的第一步，就是重新梳理和澄清中国关于战争与和平的国际形势、和平与发展的时代特征的判断。早在 1977 年邓小平恢复工作时就提出，国际形势总体是好的，“我们有可能争取多一点时间不打仗”^①。1980 年 4 月，邓小平在会见世界银行行长麦克纳马拉时说，“争取 20 年的和平环境是可能的”^②。1984 年 11 月，邓小平指出，我们讲战争危险“讲了好多年了……现在我们应该冷静地做出新的判断……没有这个判断，一天诚惶诚恐的，怎么能够安心地搞建设？”^③ 1985 年 6 月，邓小平在军委扩大会上提出和平与发展是当今时代的两大问题，“在较长时间内不发生大规模的世界战争是有可能的”明确判断。^④ 1987 年，邓小平再次做出了世界性战争是可以避免的判断。^⑤ 正是在时代主题和国际形势上做出超越战争与革命时代的判断，才能反过来推动我们在国内发展道路上确立改革开放和以经济建设为中心的根本战略。在国际国内战略上的新认识和新判断相互呼应和推动下，1982 年，十二大报告确立了“独立自主的对外政策”总方针，并明确指出“革命决不能输出，它只能是各国人民自己选择的结果”，这实际上就是明确宣布放弃过去长期执行的推动世界革命的对外路线，是外交政策和战略领域的“拨乱反正”，其逻辑结果也必然是在外交

① 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1994 年版，第 77 页。

② 《邓小平思想年谱（1975—1997）》，中央文献出版社 1998 年版，第 40 页。

③ 《邓小平军事文集》第 3 卷，军事科学出版社、中央文献出版社 2004 年版，第 265 页。

④ 《邓小平文选》第 3 卷，人民出版社 1993 年版，第 127 页。

⑤ 同上，第 233 页。

上走出以政治制度和意识形态划线的束缚，走向同所有国家发展正常的外交关系。1982年12月，第五届全国人民代表大会第五次会议通过的新宪法明确规定了独立自主的外交政策所坚持的和平共处五项原则，规定中国的外交工作任务是“发展同各国的外交关系和经济、文化的交流”。^①1987年，中共十三大报告再次确认中国外交工作是在和平共处五项原则的基础上同世界各国发展友好合作关系。这就说明中国外交已经真正从过去的革命外交哲学转变到以平等外交哲学价值为基础的外交路线上来，中国外交走出了自我划定的政治制度和意识形态的束缚，由革命哲学色彩浓厚的社会主义阵营小圈子，经过“坚定地站在第三世界国家一边”和“一条线”斗争路线的“半个世界舞台”，终于走向了与所有国家发展友好关系的整个世界舞台。到改革开放30年之际，中国已经与世界上绝大多数国家建立了外交关系，与美欧日和金砖国家发展了紧密的经济关系和建立了成熟的大国关系，与中亚、东南亚、非洲、中东、拉美等地区发展了各种形式和层次的区域合作，以平等互利、和平共处为基础的全方位外交取得前所未有的成就。美国著名国际关系学者沈大伟(David Shambaugh)在比较新中国成立60年的外交变迁时，特别惊叹改革开放30年“中国外交在化敌为友方面的能力”，认为经过30年的外交努力，“中国完全处在和平环境之中，没有敌对国家”！这不仅对中国的国家安全极为有利，也十分有利于亚洲和世界的安全稳定。^②

(三) 平等外交哲学主导的外交进路第二步：全面融入世界体系，深度参与国际事务

以平等哲学价值为基础的外交进路的第二步就是积极参与和融入世界体系的大舞台，持续扩大参与，并最终实现了在全球经济、安全、环境和人权保护等各个领域的深度参与。20世纪80年代中国谨慎地逐步恢复在各个领域的国际参与。在防扩散领域，中国在1984年的政府工作报告中虽然继续宣称不参加歧视性的《不扩散核武器条约》(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT)，但也表示不主张核扩散，也不搞核扩散，不帮

^① 《中华人民共和国法规汇编(1982年1—12月)》，法律出版社1986年版，第4页。

^② [美]沈大伟、黄语生：《中国外交60年变迁》，《当代中国史研究》，2010年第1期。第110—117页及第128页。

助别的国家发展核武器。^① 在联合国维和领域，中国 1982 年开始主动缴纳维和经费，并于 1986 年补缴了自 1971 年恢复联合国合法席位后至 1981 年 12 月 31 日期间拒绝承担的所有维和费用；1988 年中国正式申请加入“联合国和平行动特别委员会”，并于 1989 年首次派遣 20 名观察员参加纳米比亚过渡时期援助团。^② 在全球经济领域，1980 年初中国先后恢复了在 IMF 和世界银行的合法席位，并于 1982 年迅速启动了恢复中国在关贸总协定地位的谈判以及以观察员身份参与其部长级会议、缔约国大会和附属机构会议。在 20 世纪 80 年代的改革中，中国还开始积极开展与 IMF 和世界银行的合作，为中国在中央银行体制、财税体制、外汇管理体制和人民币经常项目可兑换等重大改革措施获取咨询和帮助。同时，这种合作还使中国获得了重要的经济建设资金。20 世纪 80 年代末 90 年代初，中国经历了内部的政治风波和苏联解体的重大考验，邓小平同志高瞻远瞩，在多次讲话中提出了冷静观察、稳住阵脚、沉着应付、韬光养晦、善于守拙、决不当头、有所作为的方针，并于 1992 年以海纳百川的胸怀和气魄提出了扩大开放，建设社会主义市场经济及“大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果”的改革建议和政治嘱托。在此指引下，中国在 20 世纪 90 年代的对外开放和国际参与非但没有止步和退缩，反而大步向前推进。1992 年 3 月中国正式加入《不扩散核武器条约》，1998 年进一步与国际原子能机构达成了《保障监督协定附加议定书》，开始全面履行条约义务。在参与联合国维和行动中，中国向多项维和行动派出军事观察员、军事联络官和军事顾问等，一跃成为派出维和人员最多的国家。在经济领域，随着中国经济实力的提升，中国在 1994 年和 1997 年还反过来向 IMF 分别提供了 1 亿特别提款权贷款和 1 313 万特别提款权捐助，在亚洲金融危机中积极参与 IMF 的贷款援助行动，向泰国和印尼分别提供了 10 亿美元和 3 亿美元的资金支持。在气候变化领域，中国从《联合国气候变化框架公约》谈判阶段就积极参与并成为其主要支持者、

^① 参见《人民日报》1984 年 6 月 1 日刊载的第六届全国人民代表大会第二次会议政府工作报告。

^② 参见刘贞晔：《中国参与全球治理的历程与国家利益分析》，《学习与探索》2015 年第 9 期，第 41—50 页。

推动者和首批签约国。从1995年起中国还参加了京都会议前的8次正式谈判，并积极批准和履行《京都议定书》，接受了编制、提交国家信息通报和国家清单的任务。2000年以后，以加入WTO为标志，中国全面深度参与了当今国际体系的各种体制安排之中，^①并在联合国千年发展目标、全球反恐和海上护航、联合国改革议程、应对2008年金融危机等领域，开始扮演核心角色，成为贡献巨大、影响力广泛的“全球参与者”，被美国学者看作是“当今积极参与全世界事务的两个国家之一（另一个是美国）”^②。

（四）平等外交哲学主导的外交进路第三步：走向外交新境界

以平等哲学为基础的外交实践向前迈进的第三步，就是如何跨越平等哲学自身价值，在更高层面实现革命哲学、平等哲学和引领哲学的融合，指引中国外交实践走向新境界。2000年以后，中国在经济发展和综合国力上迈开了快速增长和崛起的步伐，中国能够在更大范围内为国际社会提供更大程度的贡献，展现更大的影响力。在处理核争端和防扩散领域，中国积极主持和协调朝核问题六方会谈，并积极参与伊朗核问题谈判。在安全领域，中国于2002年开始加入联合国一级维和待命安排机制，至2010年底共参加了19项联合国维和行动，累计派出维和官兵17390人次，远远超出其他国家的派出人数。在亚丁湾和索马里海域护航行动中，中国自2008年12月26日开始派遣海军舰艇编队实施护航，至2010年底共派出7批18艘次舰艇执行护航任务，先后为3139艘中外船舶提供安全保护，解救被海盗袭击船舶29艘、接护船舶9艘。^③在反恐方面，依托上海合作组织，将反恐军事训练和演习机制化，有效震慑了“三股势力”。在国际灾难救援、冲突地区战后扫雷排雷和医疗救助等方面，中国军队和救援队的身影已遍布世界各大洲和主要冲突地区。在对外援助方面，至2009年底中国累计向161个国家以及30多个国际和区域组织提供了援助，累计援助金额达2562.9亿元；同时

① 至改革开放30周年和新中国成立60周年，中国共参加了130多个政府间国际组织，缔结了300多项多边条约，派出联合国维和人员14500多人次。参见杨洁篪：《维护世界和平 促进共同发展——纪念新中国外交60周年》，《求是》2009年第9期，第22—24页。

② [美]沈大伟、黄语生：《中国外交60年变迁》，第110—117页及第128页。

③ 国务院新闻办公室：《2010年中国的国防》白皮书（2011年3月）。参见中国政府网，2011年3月31日，http://www.gov.cn/jrzq/2011-03/31/content_1835289.htm。

还免除了亚非拉和大洋洲 50 个国家的到期债务，金额达 255.8 亿元。^① 在重大国际责任担当方面，中国在 2008 年金融危机应对中向国际社会承诺人民币不贬值，并积极参与多个国家的债务危机救助。2010 年，经过改革开放后 30 多年的发展，中国经济总量超越日本，跃升为世界第二大经济体。中国在国际上承担的角色、责任和做出的贡献等，受到国际社会的更多期待。但与此同时，中国也越来越承受着更大的压力，各种各样的“中国威胁论”“中国扩张论”论和超级大国的各种遏制呼声纷至沓来。

改革开放以来，中国长期奉行的以平等哲学价值为基础的外交方针和政策开始面临新的考验。已经成长起来的巨大经济总量、对国际体系的全面参与和遍及世界各个角落的影响力等，使中国在国际舞台上已经难以依托“韬光养晦”“决不当头”等方针来回避自己的大国身段所对应的责任和担当了。中国被期待和要求在各种国际挑战和矛盾焦点方面表达立场、提出方案和承担义务与责任。当年革命外交哲学所追求的塑造新秩序的理想和愿景在改革开放 30 年之后全世界林林总总的问题中被提了出来。同时，中国在深度参与的众多国际事务如发展援助、贸易投资和区域合作等领域，也在以自身的力量和方式，产生深刻的影响和塑造效应，这种影响和效应既有受到国际社会欢迎的，也有受到非议和负面评价的。如何发挥自身影响力，如何塑造国际社会和中国自身都期待的国际体制和秩序，这些都呼唤着中国外交哲学对于中国的引领角色和作用做出理论价值层面的回答。

三、引领哲学

引领哲学强调中国在外交上的引领者和塑造者角色。其与革命哲学具有某些方面的重合之处，都关注国际体系和国际秩序现状存在的不足。但二者在方法论上具有根本的区别，革命哲学更强调推翻和替代既有体系秩序，更注重斗争、对抗和革命的方法与外交路线；而引领哲学更注重现有体系秩序

^① 国务院新闻办公室：《中国的对外援助》白皮书（2011 年 4 月）。参见国务院新闻办公室网站，2011 年 4 月 21 日，<http://www.scio.gov.cn/m/zxbd/nd/2011/Document/896471/896471.htm>。

的变革和完善,更强调通过国际合作、开拓创新来积极担当责任。再进一步深入考察,引领哲学衍生于一个国家利益相互依赖、相互交织的国际关系网络之中,其中国家间的安全、利益和各项重要关切处于一荣俱荣、一损俱损的相互依存时代和命运共同体中。如果由此出发来考察引领哲学发挥其价值指引的历史时代,应该是早在中国认识到世界处于和平与发展时代的时刻,引领哲学就已成为外交行为的价值指引。事实上,引领哲学的价值逻辑和实践逻辑也是能够在整个和平与发展时代发挥指引作用的。只是改革开放之初中国在国家经济发展水平和经济实力方面还不具备这样的条件而已,但是进入 21 世纪以后,随着经济发展水平和实力的快速提升,中国自身的影响力与国际社会对中国承担更大责任和做出更大贡献的期待,就已经呼唤引领哲学的价值来指引中国外交实践了。

(一) 新时代中国外交的逻辑指引

2008 年国际金融危机爆发和 2010 年中国在经济实力上成长为世界第二大经济体以后,引领哲学所强调的中国在外交上扮演更加积极的引领者和塑造者角色的实践要求更加突出了,引领哲学在中国外交的更多实践领域超越了平等哲学的价值逻辑,成为新时代中国外交行为的逻辑指引。

客观地说,由于中国现有的经济发展水平、经济总量以及中国对国际体系的塑造能力都还受到一定的限制,因此在新时代条件下,平等哲学的价值指引作用并未被引领哲学所取代,甚至在很多领域还没有被削弱,在这些领域引领哲学的价值毋宁说是平等哲学的价值在外交实践上的进一步深化,如全球伙伴关系、共商共建共享、共同繁荣、共同发展、义利兼顾等。同时这一阶段也还保留着革命哲学的重要价值,打破与已经发展变化了的国际现实严重不匹配的国际体制安排,改变自身的国际地位,争取与自身实力地位相称的国际权利、话语权和议程设置权等,就成为一项优先性的外交任务;变革全球治理体系,打造新型国际关系,为发展中国家争取更多的话语权和发言权等也是革命哲学追求的重要价值。可以说,在这一阶段,深化平等哲学价值的外交和推进国际体制变革及自身权利地位提升的革命哲学的外交并重,而引领哲学的价值和外交实践经过 30 余年的自我克制和沉寂之后就

再次获得新生。新时代的引领哲学指引中国外交在实践上积极进取，开拓创新，特别注重在经济全球化和全球发展领域积极扮演引领者角色；强调引领新型全球化，打造一个更加公平、包容和普惠的全球化；强调引领全球发展，以新型、更高层次的国际多边发展融资机制引领全球发展融资；以共商共建共享，“设施联通、贸易畅通、民心相通”和国家间发展战略对接的方式引领全球基础设施建设和发展合作，以“一带一路”项目、工业园区建设、双边投资协定等引领发展中世界的新一轮工业化浪潮。同时，在政治、安全和外交关系领域，新时代引领哲学也指引中国外交实践积极开拓创新，如以新安全观引领上海合作组织等新型区域多边组织走向更加完善，以结伴不结盟引领新型国际关系，以人类命运共同体的构建推动形成理想世界秩序。

（二）引领外交哲学指引下的开拓创新

第一，在引领哲学的价值指引下，中国外交克服了诸多不利条件，在打造新型全球化和引领全球发展方面取得了创新性成就，成为中国外交中引领哲学的主导性领域。自“一带一路”倡议提出以来，中国发起设立了亚洲基础设施投资银行，设立了丝路基金，举办了首届“国际进口博览会”，进一步推动了“一带一路”合作的机制化建设进程，推进了与沿线国家的发展合作。截至 2018 年，全球有 100 多个国家和国际组织与中国签订共建“一带一路”合作文件，与沿线 11 个国家签署了自由贸易协定，已经在沿线国家合作创建了 80 多个经贸合作区。亚洲基础设施投资银行自创立以来，已经批准了 40 多个项目的贷款，项目惠及 16 个国家，批准金额超过 80 亿美元。而据估算，未来亚洲基础设施投资银行每年资助基础设施建设项目的金额将达到 100 亿美元，这对于克服全球基础设施投资极度短缺的状况带来了新的解决方向。据联合国贸发会议前几年的测算，全球发展中国家在基础设施投资方面的资金缺口每年在 1.6 万亿至 2.5 万亿美元之间。^①可以说，中国积极推动的新型全球化建设，将越来越成为全球发展中国家走上工业化道路实现发展的重要路径。在 2000 年联合国制定的千年发展目标方案中，要求发达国家承诺援助发展中国家的发展资金不低于其国民收入的 0.7%，但是多

^① 联合国贸易和发展组织：《世界投资报告 2014：投资于可持续发展目标》，经济管理出版社 2014 年版，第 149—152 页。

年来经合组织（OECD）国家提供的援助支出不足 0.3%，有的国家提供的援助甚至还不足 0.1%。由于国际金融危机的爆发，发达国家给予发展中国家的发展援助更是不断减少。与之相反，来自新兴经济体和新型发展融资机构提供的资金和外来直接投资却连年增长，2015 年已经超过发达国家提供的援助资金额的 4 倍以上，由此带动的对外贸易额更是高达官方发展援助额的 43 倍以上。^① 这说明，由中国倡导的新型全球化和新型发展融资机制已经成为全球发展中国家获得发展资金和实现发展的重要渠道和希望。^②

第二，在政治、安全与国家间关系领域，引领哲学的价值指引也使中国外交取得了新的成就，使之成为引领哲学价值日益凸显的重要外交领域。在双边外交领域，至今中国已同 100 多个国家、地区和组织建立了不同形式的伙伴关系，“对话而不对抗，结伴而不结盟”已经成为打造新型国际关系的基本共识和重要方式。两届“一带一路”高峰论坛吸引了 150 多个国家和 90 多个国际组织参加。在多边外交领域，迄今为止中国已加入了几乎所有的政府间国际组织，签署的国际多边协议也有 400 多个，多边外交舞台越来越认同中国提出的外交理念，“一带一路”倡议、“共商共建共享”原则和构建“人类命运共同体”的理念写入联合国决议文件。2017 年 2 月 10 日，联合国社会发展委员会第 55 届会议通过“非洲发展新伙伴关系的社会层面”决议，“构建人类命运共同体”理念首次被写入联合国决议；3 月 17 日，安理会通过关于阿富汗问题决议呼吁国际社会通过“一带一路”建设等加强区域经济合作；在 9 月第 71 届联大会议通过的决议中，“共商、共建、共享”原则与“构建人类命运共同体”一起被写入大会决议。中国倡导的这些理念被一次次写入联合国文件，说明哲学理念价值已经得到国际社会的认同，中国所开拓的外交创新已从为国际社会贡献经验和方案，朝着贡献智慧和价值理念的层面提升和发展。这预示中国即将开启一个新的外交大时代。在这样一个崭新的大外交时代，引领哲学的价值将指引中国成为一个外交上

① 相关数据引自郑宇：《援助有效性 with 新型发展合作模式构想》，《世界经济与政治》2017 年第 8 期，第 135—155 页和第 160 页；黄超：《全球发展治理转型与中国的战略选择》，《国际展望》2018 年第 3 期，第 29—49 页。

② 刘贞晔：《全球大变局：中国的方位与出路》，《探索与争鸣》2019 年第 1 期，第 32—41 页和第 141 页。

更加成熟，战略上更加自信，价值理念上更富有时代创新意蕴与充满中国智慧的引领者和塑造者。

四、理想、现实与当下

回顾 70 年来中国外交走过的历程，考察和总结中国外交哲学发展的进路，无论是革命哲学，还是平等哲学和引领哲学，实际上都涉及如何定位中国外交所追求的理想价值和目标，如何认识和把握国际国内现实，如何找到可行的能付诸实施的路线和策略的问题。

（一）理想

70 年中国外交哲学演进中的哲学问题至少包含这样两个核心问题——大国意识（情怀）和理想主义。

第一，大国意识与情怀。大国意识与情怀在 70 年中国外交的每个阶段都存在，特别是当下中国外交定位就是“中国特色大国外交”。但即使是改革开放后的 30 年中，我们在外交上奉行“韬光养晦”的方针，邓小平同志也曾严肃地提醒外交部门的同志，“中国怎么也是一极”。至于毛泽东时代的“中国外交”，无论是 20 世纪五六十年代的“中间地带”，还是 70 年代的“三个世界”理论，抑或是“反两霸”和“一条线”战略，都反映了典型的大国意识。这种大国意识相对于当时尚贫弱的国家实力来说，似乎用普通的国际关系理论很难解释，但它就实实在在地存在于中国各个历史阶段的外交实践中，以至于有日本学者在分析中国外交哲学时干脆建构出了一种“虚”的外交分析框架来专门分析中国外交哲学中的这种“大国意识”。^① 考察历代中国领导人的大国意识，应该说既有马克思主义政治家的情怀，但更主要的应该还有几千年来传统文化的影响。在几千年来中华传统文化中，历代仁人志士既有“天下”情怀，更有“治国平天下”的理想抱负。中国几千年历史文化积淀以及地理版图和人口规模上的大国身段，使得“平天下”，变革不

^① [日]天儿慧：《中国的外交哲学思想及其 21 世纪国际秩序观》，《当代日本中国研究》2015 年第 2 期。

公平不合理的天下现状和打造一种天下富足与太平的理想秩序，成为历代政治家的理想抱负和情怀。而正是这种“平天下”的情怀，使得中国政治家的大国意识不是以现实主义，而是常常以某种理想主义的形式呈现出来，如革命外交哲学中的“世界革命”理想，“只要中国的红旗不倒，社会主义在世界上就始终站得住脚”，建设“和谐世界”，打造“人类命运共同体”，等等。循此路径，我们会发现早先的“乒乓外交”和中美关系正常化等用革命哲学不容易解释的战略，通过大国意识和情怀则能够得到更好的阐释。

由此，我们还可以进一步思考，革命哲学是否只有中国这样的大国才有？中小国家更多的会在理性上选择跟随战略，而且的确在二战后去殖民化过程中更多国家跟随了西方的政治制度。当时处于经济和政治边缘化地位的中国，要争取自身的权利、利益和影响力，避免被贬为与其他中小国家和广大发展中国家同等的地位，若采取革命哲学的价值观，就能够从革命逻辑上根本否定两大超级大国垄断国际事务，否定西方大国主导国际体制，从而为自身的大国地位寻找合理定位。不过没有国家实力做后盾的这种革命哲学在实践上显然有些超前和“冒进”。大国地位和“大国意识”离不开相应的国家实力作后盾，意识到大国地位旁落，恰当的战略不应该是夺取政权后还不断“革命”，而应该是切实可行的发展经济和增强国力的战略，这种快速发展和崛起的战略直到邓小平复出之后才找到，中国才坚定地从不间断革命的循环中走出来，为自身的成长和崛起找到了切实可行的战略道路。

不过就当时的特定历史条件来看，在一穷二白和千疮百孔的落后国情基础上，在两个超级大国垄断和瓜分国际权益的特定时代，中国的老一辈革命家仍能够毅然决然地修正和抛弃“一边倒”的追随战略，坚定地走上独立自主的大国道路，这充分显示了革命年代中华民族所拥有的气魄和抱负。即使后来在邓小平时代中国在大国意识方面保持了更多的自我克制，但是“我们怎么也是一极”的气魄也仍然能够让人们感受到革命家身上那种由大国情怀而生的浩然之气。

第二，理想主义。提到理想主义，有些研究思想史的学者会常常提到西方始自古希腊世界主义的各种理想主义。其实中国外交哲学中也包含了典型

的理想主义，并且常常与中国的大国意识和情怀相伴而生。上面提到的“世界革命”理想等，其理念中就包含了典型的理想主义成分。与其他文明中的理想主义价值相比，这些理想主义理念的价值似乎都比较宏大，都是从世界、国家和全人类的角度才能理解得了的价值。而这些理念价值要走向世界并被普遍接受，就必须面对诸如权利、自由等在世界上流行甚至是在许多国家占据主导地位的“小”价值，它们的价值关怀所在常常更具体到族群、社区和个体等。这两类理想主义价值之间不存在谁优谁劣的问题，但是需要找到或者建构出能够相互包容、相通甚至可嫁接之处，这样才能够使彼此的“小我”价值和“大我”价值和平相处而不是隔阂和碰撞。尤其是当中国外交哲学中引领哲学的价值更加突显之时，我们更要考虑这些“大”的价值如何向“小”处延伸，成为能够被世界上更多文明所理解和接受的普遍价值。

（二）现实

考察 70 年来的中国外交哲学演进历史，特别是由起初 30 年的革命哲学为主导的历史转换到以平等哲学为主导价值的之后 30 年的历史，我们会体会到国际形势和国家实力本身是客观的，但是对它们的认识却具有主观性，其偏差是中国外交在头 30 年里出现问题的最主要影响因素。

改革开放以后，由于邓小平在国际形势、战争与和平的时代问题、阶级斗争问题等许多至关重要问题的判断上高瞻远瞩，中国外交路线才实现了“拨乱反正”，走上了正确的航向。总结其中的宝贵经验，就是邓小平对一些重大问题的认识和判断与现实相符，没有出现偏差。

这对于我们是一个重要启示，即中国的外交决策只要提高认识水平，避免认识偏差，就有助于我们外交工作的积极开展。

（三）当下

古语说，“千里之行，始于足下”。考察和分析中国外交哲学过去 70 年的演变，总结和思考其中的问题，最终是要落在脚下，采取有效办法和可行方案解决问题。总结新中国 70 年历史经验，宝贵的经验有很多，其中最宝贵的是“把自己的事情办好”。这是邓小平在改革开放后很多场合多次强调的重要观点，同时也是总结过去几十年中国外交历史得失得出来的宝贵经

验。回顾过去 70 年，凡是成功的地方都是凝心聚力办好自己的事情，努力发展好自己；凡是出现重大失误的地方都是背离了这一条经验，受各种干扰困扰，把宝贵的资源和精力耗费在了错误的方向上。20 世纪 80 年代末 90 年代初，中国外交面临巨大压力和各种国际干扰，邓小平坚定地指出：“我们泰然处之，不受他们挑动。但是我们要好好地把自己的事情办好。”^① 在同一时期的其他谈话中邓小平还多次强调，“我们要利用机遇，把中国发展起来”^②；我们不在乎别的，“真正在乎的是有一个好的环境来发展自己”^③。他反复告诫：“要冷静、冷静、再冷静，埋头苦干，做好一件事，我们自己的事”^④；也就是要“抓住机遇，发展自己，关键是发展经济”^⑤。事实上，从改革开放之初到 90 年代初，邓小平时时告诫“不要当头”，要坚持以经济建设为中心，“其他一切任务都要服从这个中心，围绕这个中心，决不能干扰它，冲击它。”^⑥ 要把坚持社会主义经济建设和发展社会生产力的“雄心壮志牢固地树立起来”，“扭着不放，‘顽固’一点，毫不动摇。”^⑦

这些讲话在今天来看，依然不失其重要意义。说到底，无论我们的世界理想有多么美好，大国意识和抱负有多么宏大，只有把自己的事情办好，把自己发展好，有了坚实的国家实力，才能真正赢得与此相称的大国地位和权利，否则就会成为空中楼阁。因此，从这种意义上来说，改革开放之初我们的第二代领导核心开启的平等哲学的外交实践，是一种补课，补大国实力的课，补发展和崛起的课。“发展是硬道理”“把自己的事情办好”，这不仅在国内战略上是硬道理，同时在国际战略上也是硬道理！

今天中国的外交处于引领哲学为价值指引的初期阶段，中国的综合国力已有了巨大提升，经济发展也取得了巨大成就，中国在众多领域都已经在扮演引领角色，发挥重要影响。但在另一方面也还要看到，中国与世界上最发

① 《邓小平文选》第 3 卷，人民出版社 1993 年版，第 311—312 页。

② 同上，第 358 页。

③ 同上，第 360 页。

④ 同上，第 321 页。

⑤ 同上，第 375 页。

⑥ 同上，第 250 页。

⑦ 同上，第 249 页。

达的资本主义国家在不少技术和经济领域还有较大差距，在这样的领域还谈不上引领。甚至相反，我们还需要在这些领域学习，继续“吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果”。要学习和借鉴就离不开虚心诚恳，就要有学习的低姿态。平等哲学价值所指向的强调平等，把自己化为国际大家庭中普通平等的一员，“不挑头”，不受国际力量的左右和引诱，将主要资源和精力投向自身建设，“埋头苦干”“把自己的事情办好”，把自己发展好。这样的价值指引在今天仍然应该成为我们的外交哲学内容。

当今世界处于大分化、大变革之中，中国的国内建设和对外交往正面临“百年未有之大变局”。在这样的时代背景下，中国面临的形势复杂多变，中国外交逐渐进入异常复杂的深水区，需要平衡革命哲学、平等哲学和引领哲学的三重外交价值，而且需要在外交实践上得到较好实现。这就需要在政治上更加具有高瞻远瞩的战略眼光和异常坚定的战略定力，同时也需要非常高超的政治艺术，来平衡把握和保持国家崛起、扩大合作和外交发力三者之间的适当关系。今天中国在以习近平同志为核心的中国共产党领导下，拥有坚强有力的领导核心，经过近几年来的开拓，在外交上已经取得了一系列重要成果，在外交哲学理念上提出了打造新型国际关系、建设“一带一路”、推动构建人类命运共同体等一系列创新性理念，并得到国际社会广泛认同。我们有理由相信，在未来的外交工作中，中国外交在新一代领导人提出的这一系列外交哲学理念的指引下，必将走出一条积极进取、开拓创新之路，从而把中国外交带向一个新的境界。

[责任编辑：陈鸿斌]

中国民间外交、地方外交与 人文交流 70 年

——人民的外交

张 骥 丁媛媛

【内容摘要】 民间外交、地方外交和人文交流是中国特色大国外交的重要组成部分，植根于中国外交鲜明的人民性，在总体外交中发挥了不可替代的重要作用。民间外交在两极格局下成为新中国外交的特殊和先导渠道，并在改革开放后向服务于经济建设转型，民间性更加突出，主体更加多元。地方外交伴随改革开放而兴起，经历了从中央驱动到中央和地方共同驱动的发展过程，“一带一路”倡议为其提供了新的动力。中外人文交流在新时代伴随着中国的和平崛起而兴起，是中国构建新型国际关系的重要维度。70 年的发展历程启迪我们：人民之间的友好交往是中国外交的基础性工作，要坚持人民的主体地位和主体意识；民间外交、地方外交和人文交流始终围绕总体外交的中心任务，其发展演变体现了中国外交向大国外交的转型；国家的发展进步是人民对外交往的基础和保障；要站在构建人类命运共同体的高度为人类作出更大贡献。

【关键词】 中国外交 民间外交 地方外交 人文交流

【作者简介】 张骥，复旦大学国际关系与公共事务学院院长助理、副教授，复旦大学中外人文交流研究中心主任（上海 邮编：200433）；丁媛媛，复旦大学国际关系与公共事务学院硕士研究生（上海 邮编：200433）

【中图分类号】 D82

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2019)05-0054-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201905003

在新中国外交波澜壮阔的 70 年辉煌历程中，人民之间的友好交往是总体外交的重要组成部分，奠定了国家间关系的社会和民意基础，在总体外交中发挥着不可替代的重要作用。它以民间外交、地方外交和中外人文交流为主要承载形式，形成了对官方外交的重要支撑，甚至在一些特殊时期发挥了对外交主渠道的作用，构成了中国特色外交的独有特征和风格。同时，民间外交、地方外交与人文交流的发展历程也体现了中国与世界关系的发展变革，中国外交主题的发展变革，以及中国人民精神面貌的发展变革。本文在系统总结中国民间外交、地方外交和人文交流 70 年的发展历程和经验的基础上，探讨这一重要外交领域发展进程所体现的中国外交的转型，中国特色外交思想及其对构建新型国际关系的启示。

一、中国外交的人民属性

民间外交、地方外交和人文交流涵盖的领域和内容虽有一定重合，但三种对外交往形式各有侧重，具有各自的主体性。民间外交强调的是民间性，与官方外交相对应，其主体是非官方或半官方的团体、个人。地方外交强调的是地方性，与中央政府外交相对应，地方外交中既有地方政府层面的官方交往，亦有地方层面的民间交往。人文交流不是像前两者那样主要以外交主体来界定，而主要是从交往内容来界定。尽管中外人文交流的主体是人民，但人文交流并不是纯粹民间性的，在官方关系中亦有人文交流的内容。^① 因此，三种对外交往形式不是相互涵盖的关系，而是各自有其不同的功能、主体和内涵。在人民交往领域，多种外交形式的并存和互补体现了中国外交丰富的层次性和灵活性。

民间外交、地方外交和人文交流与其他外交形式相比，体现了非国家力量、非权力因素在外交中的角色和作用，这是现代外交的重要特征，也充分表明 70 年中国外交中的人民主体性。但是既然作为外交方式的一种，就必

^① 张骥、邢丽菊：《深化中外人文交流基础研究》，张骥、邢丽菊主编：《人文化成：中国与周边国家人文交流》，世界知识出版社 2018 年版，第 2 页。

然要以促进国家间关系发展、促进世界和平与友好为目的，要有利于实现国家的外交政策目标、捍卫国家利益，而不是一般意义上的纯粹个体之间的对外交往，^①更不是西方国家一些所谓非政府组织以社会力量为名进行的渗透活动。从这个意义而言，民间外交、地方外交和人文交流是具有一定政治性的外交活动，不能一味只突出其民间性。

中国外交具有鲜明的人民属性。人民属性反映着中国外交的政治基础和社会基础。就政治基础而言，中国外交的人民属性根植于中华人民共和国的政权性质和中国共产党的马克思主义政党属性，是“群众路线”在外交领域的体现。人民性是马克思主义最鲜明的品格，^②依靠人民推动历史前进是马克思主义的基本原理之一。新中国成立后，“人民外交”（后称为“民间外交”）这一外交方式的开创，既是对革命战争时期中国共产党对外交往政治逻辑的延续，也是两极格局下对社会主义政权外交关系政治性的必然要求。

政治基础的人民属性也使得中国在外交关系中能在一定程度上将对对象国的统治集团（统治阶级）与广大人民相区分，这是民间外交得以展开的重要政治前提。这种区分，在新中国成立后的一段时间里，体现为与资本主义国家和其他非社会主义国家在尚未正式建交情况下的民间交往，并以这种民间交往推动国家关系的改善和发展。在改革开放后，则体现为在国家间政治关系存在问题和出现危机时，民间交往得以维持。政治基础的人民属性还体现在外交为民的理念。王毅在总结新中国外交70年经验时，将“外交为民是中国外交的宗旨”作为六大经验之一。^③中国外交始终将服务人民作为出发点和落脚点，强调双边关系的发展要实实在在地惠及双方人民。民间外交、地方外交和人文交流紧密围绕这一宗旨开展。

社会基础的人民属性则反映了现代外交的基本特征。一是“国家—社会”二元权力结构带来的社会力量在外交决策中影响的上升。^④一方面，本国社

① 俞新天：《论新时代中国民间外交》，《国际问题研究》2017年第6期，第41页。

② 习近平：《在纪念马克思诞辰二百周年大会上的讲话》，新华网，2018年5月4日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-05/04/c_1122783997.htm。

③ 《国务委员兼外交部长王毅就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问》，外交部网站，2019年3月8日，<https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbzd/t1644074.shtml>。

④ 张志洲：《民间外交涵义的学理分析》，《国际观察》2008年第5期，第19—24页。

会力量在外交中的地位和作用日益重要；另一方面，作为一种外交形式，民间外交和地方外交必然要服务于国家的外交政策目标，通过对对象国民间和地方开展工作，对其外交决策产生影响。由于各国的社会力量在外交中地位和作用的上升，民间外交和地方外交的影响效果也得以加强。二是外交行为主体扩散，即从国家向次国家（地方）的扩散，从政府向社会组织甚至个人的扩散。改革开放后中国地方外交的兴起正是中央向地方分权的结果。同时，改革开放也激活了广泛的社会力量，一方面产生了大量民间外交的新主体，另一方面也使得广大民众在外交中的活跃性大大提升。三是交通的现代化和信息技术的发展大大便利了人民间的交往。尤其是全球化时代和信息社会的到来，极大地促进了中外普通民众间的直接交流，也使得普通民众参与外交进程的规模达到前所未有的高度，人类迎来了普遍交往的时代。与此同时，大众传媒（尤其是新媒体）也成为民众影响外交决策日益重要的渠道之一。

二、新中国的成立与民间外交的开辟

新中国成立 70 年来，民间外交在中国外交中发挥着特殊的作用，这种特殊作用是由于中国外交所面临的国际环境和外交挑战而形成的，同时也体现了人民在新中国外交中的主体作用。

（一）两极格局下中国外交的特殊和先导渠道

民间外交的形式适应了新中国建立初期所面临的国际环境和打破外交封锁的需要，也是革命外交向主权国家外交转型过程中的重要过渡，成为两极格局下中国对外关系的一个特殊渠道，在建立和发展与非社会主义国家外交关系的过程中发挥了先导作用。

第一，民间外交渠道的开辟。新中国成立后，不仅马上着手创设官方外交，而且几乎同时创立了新中国的民间外交（时称“人民外交”）。^① 由于当时严峻的国际环境，与中国正式建交的国家较少，官方外交的空间和渠道非常有限。社会制度和意识形态的差异也对官方外交形成很大制约。民间外

^① 陈昊苏、张胜军主编：《民间外交与大国崛起》，凤凰出版社 2011 年版，第 45 页。

交从创立起就肩负着打破外交封锁,为新中国争取国际空间的重要使命。正是在这个意义上,周恩来指出,“中国的外交是官方的、半官方的和民间的三者结合起来的外交。”^①因此,新中国的民间外交在国家总体外交中发挥着不同于一般主权国家民间外交的作用。

民间外交成为新中国发展与非建交国家,特别是非社会主义国家之间关系的主渠道,成为推动与这些国家建立正式外交关系的先导力量。在同广大亚非拉新独立国家、周边国家和欧美资本主义国家的关系中,民间外交发挥了开辟渠道、奠定基础、促进官方关系的作用,为建交积累基础。

这一时期,民间外交对总体外交的促进作用相当明显,尤以中日、中美关系为典型。新中国成立后,在日本政府奉行反共、反华政策的情况下,中国采取了将日本人民和日本政府相区别的两分法,寄希望通过民间外交来改善中日关系。周恩来多次指出:“不但人民要来往,人民还要影响政府,改变政府的态度,两国才能友好。”^②中日友好人士和团体在推动经贸合作、文化交流等方面发挥了重要作用,从1952年第一个民间贸易协定的签订,到促进解决归侨问题,再到1956年日中文化交流协会成立,直到推动半官方贸易关系的建立,民间外交为两国关系正常化积累了深厚的社会和经济基础,并在中日间培养了大批友好人士。在中美两国领导人已经做出改善关系的战略决策之际,民间外交成为两国战略信号的传递通道和试探渠道,乒乓外交的“小球”成功撬动了中美关系的“大球”,凸显了民间外交的灵活性和人民之间的友好基础在打开两国关系大门中的突破性作用。

在与社会主义国家和其他已建交国家的关系中,民间外交则发挥着巩固国家间关系的社会基础、促进友好关系、增进相互了解的作用。派出文艺代表团、体育代表团、青年友好代表团进行友好访问是这一时期与这些国家民间外交的重要形式。

第二,民间外交方针的确立。在开辟民间外交的实践中,中国先后形成了“民间先行、以民促官”和“以官带民、官民并举”的方针。建国初期,

① 陈昊苏、张胜军主编:《民间外交与大国崛起》,第46页。

② 外交部、中央文献研究室:《周恩来外交文选》,中央文献出版社1990年版,第146页。

面临官方关系瓶颈时，必须发挥民间外交的先导作用，但是民间外交的开展是以促进半官方直至官方关系的建立为目的，而不是单纯的民间行为和普通的民间交往。在这一时期，“民间先行、以民促官”成为开展民间外交的基本方针。20 世纪 70 年代，随着中国恢复联合国合法席位，迎来了建交高潮，中国的国际环境大为改善，官方外交逐渐成为外交的主渠道，“以官带民、官民并举”成为指导民间外交工作的新方针。在这一方针指引下，民间外交发挥的是巩固、服务官方外交的作用，在官方外交的带动下推动双边关系发展，同时，并不因为建立了官方关系而忽视和弱化民间外交。

第三，民间外交组织的建立。新中国成立初期建立的一系列民间外交组织奠定了中国民间外交的基本组织架构，中国人民对外友好协会、中国人民外交学会等成为专门从事民间外交的机构，在民间外交中发挥着主力军的作用。为打破经济封锁，与未建交国家开展经贸往来，还成立了中国国际贸易促进委员会。这些民间外交组织由各界知名人士、文学艺术名家和社会活动家组成，积极开展与各国各界人士的友好交往，一方面在国际上为中国结交了不少重要朋友，另一方面也培养了大批民间外交的中坚力量。

第四，民间外交的局限性。首先，这一时期的民间外交在很大程度上受制于官方关系。在冷战时期的两极格局下，各国政府官方态度的变化影响着民间外交的稳定性。比如中日民间外交的热度与日本政府对台湾问题的态度以及对美国的政策密切相关，经历了由热转冷，再重新兴起的过程。而中美“乒乓外交”的成功也离不开两国外交政策的战略调整。1971 年美国乒乓球队来华访问是在两国政府的大力支持下才最终成行的。其次，这一特殊时期的民间外交确实起到了为新中国外交打开大门的作用，但民间外交作用的有效发挥仍取决于官方的支持。即使是在新中国成立初期的意识形态色彩较重的“革命外交”时期，中国政府仍将以人民为基础、符合国家利益、超越意识形态的民间外交纳入总体外交架构，并积极鼓励其发挥作用。

（二）民间外交的转型

改革开放后，面对国际环境的变化和中国外交中心工作的转移，民间外交从开辟国家间关系向服务经济建设转型，民间性更加突出，同时，随着社

会活力的增强，民间外交的主体更加多元。

第一，民间外交主题的演变。从20世纪70年代初开始，随着中国恢复在联合国的合法席位、中美关系缓和与中日建交，中国的国际环境大为改善，民间外交作为对外交往主渠道的功能开始弱化并向民间性回归。服务经济建设和扩大对外交往成为民间外交新的主要任务。改革开放初期，引进外部资金、技术和先进经验成为对外交往的迫切需要，民间外交进一步打破意识形态束缚，广泛发展与西方经济界、企业界的关系，为招商引资牵线搭桥。国家领导人也参与到与西方经济界、企业界人士的交往中，亲自做他们的工作。

这一时期，中国开始广泛向西方学习，大规模向海外派遣留学人员和考察学习团队成为民间外交的重要形式。中国也广泛邀请国外著名科学家和诸多学界人士访华，推动科技与学术交流。随着中国国门的打开，外部世界也迫切想要了解中国，大量外国人士到中国参观访问，也成为推动外部世界认知中国的重要力量。

与此同时，民间外交仍然在广泛领域通过其灵活性发挥着促进官方关系的作用。包括在推动中美关系发展、中苏关系改善、中日关系巩固等方面做好工作。在发展与未建交国家关系方面，民间外交继续发挥其独特作用，为中国与这些国家关系正常化铺路架桥。特别是在遏制“台独”分裂活动，促进未建交国家正确处理对台关系方面发挥着重要作用。^①

随着中国现代化建设取得一定成就，同时也是在冷战两极格局解体的大背景下，国际社会出现了对中国产生误解甚至敌视的新态势，“中国崩溃论”“中国威胁论”等论调开始出现。促进国际社会对中国的了解和认知，消除对中国的误解和偏见成为民间外交的新使命。为此，民间外交更加注重在“走出去”和“请进来”的过程中展示中国的国情，帮助各国不同群体的人士了解真实的中国。

第二，民间外交主体的多元化。改革开放不仅带来外部环境的大开放，也极大地激发了社会活力，中国人民迎来了前所未有的对外交往机遇，也产生了极大的对外交往的热情和积极性，民间外交的主体大大扩展。一是民众

^① 李小林：《在改革开放的大潮中拥抱世界——改革开放以来的民间外交》，《求是》2019年第4期，第56—57页。

参与外交的范围和机会大大扩展，中外民众之间在经济、文化、体育等领域的交往规模和渠道大大拓展。这其中尤以大规模向海外派遣留学生为突出代表。二是地方开始积极开展对外交往，成为民间外交中的新兴主体。三是社会组织、企事业单位、文艺院团、高校科研机构成为民间外交中的活跃主体。四是大量民间友好组织的建立。例如，中国国际交流协会、中国国际文化交流中心等。五是开始积极参与民间组织的多边国际交流。

（三）政府间关系的稳定器和释压阀

进入 21 世纪以来，随着中国的和平崛起，由于对中国在国际体系中地位上升的不适应，一些国家（特别是一些大国和周边国家）与中国的关系开始出现各种问题和波折。在这一新形势下，民间外交作为政府间关系稳定器和释压阀的作用得以显现。在中日关系由于日本领导人在历史问题上奉行错误立场陷入僵局时，民间外交再次发挥了稳定关系、以民促官的作用。中日双方的友好团体通过互访发表友好宣言、文化交流等形式为改善两国关系提供动力。在中法关系由于人权、西藏问题出现波折时，文化交流和友好人士的互访为改善相互认知和官方关系奠定了民意基础。同样，中美关系历经多次危机却“斗而不破”，除了经贸关系所发挥的压舱石作用外，中美之间紧密的民间交往也发挥了稳定器的作用。

（四）老朋友外交

在新中国的民间外交实践中，还开创了一种特殊的外交形式——“老朋友外交”。这种外交形式充分体现了中国外交重视做人的工作，讲情重义的特点。被称为“中国人民的老朋友”的，既有在任或卸任的国家领导人、政要，也有普通的民间人士，如记者、作家、医生等。据不完全统计，被称为“中国人民的老朋友”的有 600 余人，来自五大洲 120 多个国家。^① 其中最为著名的就是美国前国务卿基辛格，数十年来一直在中美关系中扮演着重要角色，每当中美关系出现问题和危机时，他都会穿梭其间，发挥特殊作用。2014 年，中国政府设立“和平共处五项原则友谊奖”，习近平分别在出访印度和巴基斯坦时向对华友好人士和友好团体颁发这一奖项。2018 年，在

^① 方可成：《中国人民的老朋友》，人民日报出版社 2014 年版，第 III 页。

改革开放40周年之际,习近平向十位外国友人颁发了“中国改革友谊奖章”。他们中既有李光耀、大平正芳这样的前政要,松下幸之助、莫利斯·格林伯格(Mauris R. Greenberg)这样的企业家,也有促进民间人文交流的阿兰·梅里埃(Alain Mérioux)、斯蒂芬·佩里(Stephen Perry)和向世界讲述当代中国的罗伯特·库恩(Robert Kuhn)等人。这些“老朋友”通过自身的贡献或示范作用,在所在国社会构成了对华友好的基础力量,为促进双边关系发展作出了独特贡献。

三、改革开放与地方外交的兴起

地方对外交往是人民直接参与外交的重要载体,是对中央政府外交的重要补充和支撑。中国的外交权集中在中央,地方在外交中的角色和作用受到央地关系的影响和制约。央地关系的演变是形成不同类型地方外交的主要因素。地方外交在改革开放进程中的兴起和发展是自上而下的国家战略部署,而机制平台的搭建则激发了地方外交自下而上的巨大活力和潜力。

(一) 中央驱动下的地方外交

新中国成立后,对外面临外交封锁,对内外交权高度集中于中央。地方既没有客观上的空间,也缺乏主观的动力发展对外事务。一直到改革开放之前,中国各级地方仅有的一些国际交往活动主要是接受中央政府的委托开展,比如20世纪60年代的对外援助工作等。到20世纪70年代末,仅对外缔结了6对友好城市。^① 改革开放以来,通过一系列权力下放和实施对外开放政策,调动了地方政府的积极性和创造性,开启了地方国际化的进程。

改革开放初期,地方参与对外交往的动力主要来自中央的驱动,这其中起重要作用的是中央主动向地方分权。没有中央层面的允许与鼓励,地方国际化进程的启动是难以想象的。^② 中央在涉外领域的制度性分权和政策性分

① 齐怀远:《邓小平的民间外交思想与实践》,王泰平主编《邓小平外交思想研究论文集》,世界知识出版社1996年版,第188页。

② 苏长和:《国际化与地方的全球联系——中国地方的国际化研究(1978—2008年)》,《世界经济与政治》2008年第11期,第26页。

权^①体现在三个方面。一是 1982 年制定的宪法扩大了地方政府的职责范围。^②特别是在经贸领域，外贸经营权主要下放给了各级地方政府以及隶属于政府的外贸公司。二是财政制度的分权。1978 年至 1992 年，实施企业承包制和财政包干制，放权给地方和企业，大大激励了它们发展经济的热情。三是不平衡的政策性分权。中央授予一定“经济特权”的少数地方政府、经济特区、中心城市率先享受到了开放带来的发展成果，一方面引起了地方在国际化方面的竞争，另一方面也使得地区间的差距和发展不平衡开始加剧。

因此，在改革开放早期，在地方政府对发展全方位地方外交意识仍较为薄弱的情况下，以沿海城市为主的中央驱动型地方外交得以发展，这种模式也是大部分地方早期开展地方外交的主要模式，并体现出强烈的经济外交色彩。中央总体上发展经济的要求和对内改革、对外开放的战略是这一阶段地方外交开始发展的最主要动因，地方外交集中体现在吸引外资、开展对外贸易等经济领域，首先服务于地方经济建设，进而有助于国家整体的开放与经济发展。

（二）中央和地方共同驱动的地方外交

以加入 WTO 为标志，中国的对外开放进入新阶段，融入世界的步伐进一步加快。同时，经济全球化进程加速推进，进一步推动非国家行为体参与国际事务。这一阶段的地方外交呈现出中央和地方共同驱动的特征。一方面，随着新一轮改革开放的推进，地方在处理对外事务方面获得了更大的自主权，对参与国际合作更加积极主动，对外交往的重点也从单一的经贸合作向人文等领域拓展，参与主体更加多元。另一方面，中央政府加强了对地方参与对外事务的指导和规范，地方外交呈现出机制化、规范化的特点。随着对外开放从沿海向内陆延伸，内地的对外交往和合作也呈现出活跃势头，沿海发达地区则进一步加快了国际化进程，地方外交呈现更加多元化的特点。

2001 年，中共中央、国务院出台了《关于全国外事管理工作的若干规

^① 苏长和：《中国地方政府与次区域合作：动力、行为及机制》，《世界经济与政治》2010 年第 4 期，第 10 页。

^② 陈志敏：《次国家政府与对外事务》，长征出版社 2001 年版，第 318—319 页。

定》。这份被称为“中国外交外事小宪法”^①的文件标志着地方外交进入了新的发展阶段。一方面，在中央政府的统筹下，各地承办了越来越多、层次越来越高的大型国际活动和会议，借助这些国际活动的举办大大促进了自身的经济社会发展。^②其中最为成功的案例就是2008年北京奥运会和2010年上海世博会。另一方面，这一文件也为地方参与对外事务确定了基本原则和规范。党的十七大报告提出要“加强人大、政协、军队、地方、民间团体对外交往，增进中国人民和各国人民的相互了解和友谊”^③，明确了地方外交在总体外交中的地位。

这一阶段，地方自主对外交往的意识和积极性显著增强，也更加注重发挥地方的特色与优势，其显著体现就是城市外交的兴起。随着中国城市经济发展、现代化建设和国际化步伐的加快，城市日益成为对外交往中一个非常活跃的主体。到2009年，中国已有328个城市与世界122个国家的1075个城市建立了1500余对友好城市。^④1992年，中国人民对外友好协会发起成立了中国国际友好城市联合会，并于2000年在北京举行了中国友好城市国际大会，从2008年起，大会实现机制化，每两年举办一次。

这一阶段的另一特征是地方国际化由沿海向内地延伸。对于沿海省份和城市而言，先发优势和开放红利使其走在改革开放的最前沿，成为中国与外部世界相互依赖水平最高的地区，也对内地产生了外溢和示范效应。一些内陆地方开始积极参与国际交往和次区域合作。一方面，它们积极吸收借鉴沿海地方国际化的经验，另一方面也充分发挥自身特色和区位优势，开展与沿海不同特点的地方外交。在西部大开发战略的推动下，西部地方对外开放步伐加快。例如，成都一方面积极改善投资环境，承接中国西部国际博览会等大型国际展会，成为西部对外开放的窗口，另一方面成功利用“美食之都”

① 张历历：《外交决策》，世界知识出版社2007年版，第328页。

② 张鹏：《中国对外关系开展中的地方参与研究》，上海人民出版社2015年版，第108—109页。

③ 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》（2007年10月15日），《人民日报》2007年10月25日，第1版。

④ 温宪：《中国民间外交活动丰富多彩》，《人民日报》2009年3月3日，第3版。

“熊猫之都”等地方特色，成为外国政要访华、了解中国西部的重要一站。广西、云南也充分利用区位优势，参与东南亚次区域合作。例如，2008 年首届“大湄公河次区域经济走廊论坛”在昆明成功举行。

（三）地方外交的新动力

十八大以来，随着中国发展步伐的不断加快，对外开放朝着全方位、多层次、宽领域的新格局发展，并向纵深推进。特别是“一带一路”倡议的提出，为地方的开放发展带来了新的空间和动力。国家更加重视地方在对外开放和参与区域及全球治理中的重要作用，更加积极地为地方提供机制和平台。地方对外开放也在更广范围、更宽领域和更深程度上推进，以更加积极主动的作为与总体外交相配合、相促进，形成了多种模式共同发展的新局面。

第一，在国家新一轮的对外开放中，地方外交的地位上升。“一带一路”倡议既体现了国家战略自上而下对地方外交提出的新目标和新要求，又因为其经济外交的属性与地方外交一向重视的经济领域相契合，激发了地方动力，自下而上地服务于国家总体外交的推进。倡议提出后，地方政府主动对接，通过扩大与“一带一路”沿线国家的经贸合作、基础设施建设合作推动地方对外贸易的发展和经济转型升级。包括港澳在内的 33 个省区市及特别行政区都提出了对接“一带一路”的规划，地方新一轮开放改革通过“一带一路”倡议被带动起来。“一带一路”规划中“内陆开放型经济高地”^①的提出有力促进了内陆省份和重点城市以参与区域性国际交往和区域治理为重点的全球性国际活动升级。地方外交中的地区性差距和不平衡开始缩小。

第二，国家也更加积极地为地方参与国际合作、促进国家间关系发展搭建高端平台和机制。一类是双向交流型平台，通过交流对话，互相学习地方治理和发展的经验。中美省州长论坛、中国长江与俄罗斯伏尔加河流域地方领导人座谈会、中日省长知事论坛、中法地方政府合作高层论坛、中非地方政府合作论坛、金砖国家友好城市暨地方政府论坛、“一带一路”地方领导人对话会、中欧地方领导者城镇化主题对话等平台相继建立或升级，其中有

^① 国家发展和改革委员会、外交部、商务部：《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》，外交部网站，2015 年 3 月 28 日，http://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1249574.shtml。

的成为领导人高访的配套活动。另外还有单向展示型平台，外交部从 2016 年起启动省区市全球推介活动，通过全方位展示地方发展成就和发展机遇，让世界更好了解中国不同的省区市，同时带动地方的对外交往与合作。未来，国家在战略部署和机制平台搭建这两方面对地方国际化的支持还将加强。

第三，地方参与国际交往的动力也更强劲，纷纷将国际化战略作为地方发展规划中的重要组成部分。各地方更加注重国内、国际两个市场的运用，在地方和城市发展战略制定中主动对接国家对外战略，充分利用具有地方特色的外交外事资源，在参与国际交往中更加主动。地方特色、城市精神的展示和地方承办主场外交成为亮点。友好城市创建再创新高，到 2019 年 4 月，中国缔结友好城市（省州）的数量已达 2 629 对。^① 这一阶段，中国的地方外交顺应了全球化产生的地方效应和地方的国际化进程，同时突出了中国特色、地方特色，越来越成熟、积极，与国家总体外交的配合更加密切。不过，地方外交虽然向全球治理等领域有所延伸，但主要议题仍集中于经贸和人文领域。此外，一些地方在推进对外合作方面急于求成，出现了重复建设甚至非理性竞争的现象，中央的总体规划和协调变得更加必要。

四、和平崛起与中外人文交流的兴起

进入 21 世纪第二个十年以来，一种新的对外交往方式开始在中国对外关系中兴起——中外人文交流。回顾历史，以民间对民间为主要形式，以文化、文明交流为主要内涵的中外交往在中国 70 年外交历程中早已有之，但人文交流作为一种主要的对外交往形式在新时代中国外交中兴起并逐渐与政治、经济并列为中国外交的三大支柱，却与中国的和平崛起紧密相关。一方面，中国崛起带来的国力的强盛促使中国进一步认识到在对外交往中文化、文明维度的短板；另一方面，中国崛起带来的文化自信得以使中国人重新反思自身文化、文明的价值^②，并将对于“人”和“文”的强调注入中国对新

① 《地方合作分论坛签署 14 项合作协议》，《北京日报》2019 年 4 月 26 日，第 4 版。

② 张骥：《人类命运共同体的政治外交逻辑》，《复旦国际关系评论》2019 年第 2 期。

型国际关系的理解和构建^①。就这个意义而言，如果没有中国的崛起，中外人文交流不可能成为当前和未来新型国际关系中的一个重要维度。

（一）人文交流的兴起

新时代中国特色大国外交的一个重大成就是中外人文交流的广泛开展。在大国关系方面，中国先后与世界主要国家（国际组织）建立起九大高级别人文交流和对话机制，覆盖了世界主要发达大国、发展中大国和地区代表性国家。2007年，中俄将成立于2000年的中俄教文卫体合作委员会更名为中俄人文合作委员会。2010年，中美在战略经济对话机制、战略对话机制之外，建立起人文交流高层磋商机制。2012年，中英建立高级别人文交流机制。同年，中国与欧盟建立高级别人文交流对话机制。2014年，中法建立高级别人文交流机制。2015年，中国与印尼建立副总理级人文交流机制。2017年，中国先后与南非建立高级别人文交流机制，与德国建立高级别人文交流对话机制。2018年，中国和印度建立高级别人文交流机制。此前，中日双方也就建立人文交流机制进行探讨。^② 这些高级别人文交流机制的建立使得中国的大国外交框架从政治、经济双轮驱动迈向政治、经济、人文三足鼎立。^③ 在与其他国家双边关系和中非、中拉、中阿、中国东盟等多边合作框架中，中国也逐渐将人文交流列为重要领域。在中国倡导的“一带一路”、新型国际关系和人类命运共同体中，人文交流都被作为主要维度和政策重点。2017年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强和改进中外人文交流工作的若干意见》，这是中国党和政府首次就中外人文交流工作制定专门文件，此举进一步凸显了中外人文交流工作的重要性。

（二）人文交流的拓展与完善

尽管上述各个机制包含的领域有一些差别，但基本上涵盖了教育、科技、文化、卫生、体育、媒体、旅游、妇女、青年、地方合作、智库等领域。可以看出，中外人文交流是一个内涵更加广泛的外交形式。从主体上而言，既

^① 张骥、邢丽菊：《深化中外人文交流基础研究》，第1—2页。

^② 《孔铉佑：中日关系需要“四轮驱动”》，人民网，2019年5月29日，<http://world.people.com.cn/n1/2019/0529/c1002-31109305.html>。

^③ 张骥：《超越“大国”和“周边”，中国式“全球外交”显雏形》，《东方早报》2015年12月25日，第13版。

有官方甚至国家领导人的参与和推动，有自上而下的路径，也有完全民间对民间自发的或者自下而上的路径，体现了“官民并举”的特点。从“一带一路”倡议提出以来，人文交流蓬勃发展，构筑起民心相通的人文基础。中国与沿线国家互办文化年、艺术节、文物展、图书展，在沿线国家设立了17个中国文化中心，与印尼、缅甸、塞尔维亚、沙特等国开展文化遗产合作，还与一些国家开展了援外文物合作保护项目和涉外联合考古项目；设立“丝绸之路”中国政府奖学金，2017年沿线国家3.87万人接受奖学金来华留学，在54个沿线国家设有孔子学院153个、孔子课堂149个，还通过设立“鲁班工坊”开展职业技术教育合作；广泛开展流行病防控合作，派出多支眼科医疗队开展“光明行”活动，在35个沿线国家建立了中医药海外中心；积极开展救灾、援助与扶贫，实施了100个“幸福家园”、100个“爱心助困”、100个“康复助医”等项目；积极扩大旅游合作，与57个沿线国家缔结了互免签证协定，与15个国家达成简化签证手续的协定。^①

中国不仅在国与国关系范畴中倡导人文交流，还在更高层面上推动人类不同文明间新型关系的构建。在中国倡导的“人类命运共同体”理念中，人文交流是五大维度之一，中国明确主张要“以文明交流超越文明隔阂、文明互鉴超越文明冲突、文明共存超越文明优越”^②。在“文明冲突”论调卷土重来、民粹主义浪潮高涨的国际背景下，中国以自身实践构筑多边人文交流和文明对话的平台和机制，先后倡导举行了中欧文明对话会、中阿文明对话、亚洲文明对话大会等。

作为一种新的外交形式，中外人文交流仍在探索中不断完善。一是如何更好地发挥中央和地方、官方和民间两个积极性，为地方、民间组织和个人积极参与人文交流创造更好的条件和机制，使人民真正成为交流的主体，使交流真正惠及人民。二是需要超越以强调中国传统文化为对外文化交往主流

① 推进“一带一路”建设工作领导小组办公室：《共建“一带一路”倡议：进展、贡献与展望》，中国一带一路网，2019年4月22日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/zchj/qwfb/86697.htm>。

② 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》（2017年10月18日），新华网，2017年10月18日，http://news.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm。

的阶段，向世界提供更多当代中国的发展成果和人文成果。^① 三是在中国人民精神面貌已经发生根本性变化的基础上，进一步提升大国国民意识，展现大国国民风范。四是要有效应对一些国家将人文交流政治化的图谋，始终坚持把人民友好和文明交流作为促进国家间关系发展的基础性工作予以推进。

五、70 年的经验、启示与展望

新中国成立 70 年来，随着中国与世界关系的巨大变迁，中国人民与世界的交往方式、交往状态发生了根本性的变化。民间外交、地方外交和人文交流的兴起、发展及成就，为中国的总体外交和世界和平作出了独特贡献，丰富了中国特色大国外交思想，也为人类文明交流互鉴提供了重要经验。

（一）坚持人民在外交中的主体地位和主体意识

“国之交在于民相亲”，人民之间的友好交往是中国外交的基础性工作，人民对外交的参与以及对外交的贡献，是新中国外交的基础性力量。70 年来，中国外交之所以不断取得辉煌成就，中国的“朋友圈”越来越大，中国与各国的友好关系能够经受住各种风险和危机的考验，离不开民间外交、地方外交和人文交流所构筑起来的坚实的民意和社会基础。未来，在发展国家间关系的时候，不仅要重视经贸合作、政治互信，还要继续重视和加强人民间的交往和思想文化的交流。“以利相交，利尽则散；以势相交，势去则倾；惟以心相交，方成其久远。”

作为外交中的非国家力量，无论是社会团体、地方还是广大人民，在 70 年的对外交往过程中展现了强烈的中国主体意识和爱国情怀，对外交流始终以促进国家的发展进步为宗旨，警惕和防范一些外国或国际非政府组织以民间外交为幌子的渗透活动。依法规范非国家行为体的对外交往活动，对于保障民间外交、地方外交和人文交流的健康发展不可或缺，对于外部输入型的非政府外交，要依法加强甄别、管理和引导。

^① 张骥：《何以交流：中外人文交流的路径与源流》，张骥、邢丽菊主编：《人文化成：中国与周边国家人文交流》，第 42 页。

民间外交、地方外交和人文交流的发展演变也体现了中国人民精神面貌的根本性变化。经过 70 年的发展，中华民族已经从一个积贫积弱的民族成为一个走近世界舞台中心的拼搏向上的民族，中国人民从如饥似渴地对外学习到今天能够平等自信地交流互鉴。与此同时，人民的科学文化素质和文明素养还存在着发展不平衡，对世界的了解认知和国际交往能力还存在着发展不平衡，作为大国国民的国际意识和精神风范还存在着发展不平衡。大国之大，不仅在于国土、国力，更需要民心 and 民智支撑。做好新时代民间外交、地方外交和人文交流有赖于中国人民精神面貌的进一步提升。

（二）始终围绕总体外交的中心任务和核心挑战开展工作

中国的民间外交、地方外交和人文交流是国家总体外交的重要组成部分，在不同时期紧密围绕总体外交的中心任务，为应对核心挑战作出了重要贡献。无论是建国初期打破外交封锁、开拓与未建交国家的关系，还是改革开放后引进西方先进技术、经验和资本，抑或是在和平崛起背景下缓和国家间的紧张关系，人民之间的交往都发挥了先导性和基础性的作用。特别是在国家间关系出现倒退甚至危机的情况下，民间、地方交往和人文交流能为维系和改善双方关系提供渠道和机会，发挥稳定器和释压阀的作用。

民间外交、地方外交和人文交流的发展演变体现了中国外交向大国外交的转型。新中国成立之初民间外交成为对外交往的主渠道是在冷战时期两极格局下面临外交封锁的被动选择，改革开放以后，中国如饥似渴地向西方学习，再到进入 21 世纪，中国在对外交往中创造性地开辟人文交流新渠道，在百年未有之大变局下倡导构建新型文明关系，体现了中国外交从被动走向主动再走向创造的转型，从谋独立到谋开放再到谋复兴的转型，体现了中国外交在新时代条件下的大国担当。

伴随中国和平崛起的进程，国际上出现了对中国新的封闭主义，甚至运用政治手段阻碍和破坏人文交流与民间交往，以及各种形式的“中国威胁论”。面对这样的新挑战，一方面要发扬民间交往的经验和优势，不放松对民意和社会基础的经略，发挥做人的工作的传统和优势；另一方面也要善于、敢于通过辩论、斗争的方式开展人文交流，在斗争中求团结；同时，更为重要的

是,在经济实力和综合国力日益增长的同时,必须高度重视思想文化吸引力、影响力和塑造力的构建。

（三）国家的发展进步是人民对外交往的基础和保障

70 年的中国外交,是中国人民参与对外交往和国际事务的规模、范围和程度不断扩大和加深的进程。国家的独立自主、改革开放和发展进步为人民扩大对外交往提供了坚实基础。改革开放不仅改善了中国的国际环境,更为重要的是激发了社会的活力和广大人民群众的积极性,打通了中国与世界交往的渠道,民间外交的主体大大增加并日益多元化,地方外交全面兴起,大量民间友好组织应运而生。随着全方位对外开放新格局的建立,地方外交从沿海向内陆延伸,实现了东、中、西部地方全面国际化的进程。中国的和平崛起使得中国人民以前所未有的自信融入全球化时代,开启了中外人民大交往的新阶段,交往主题也从经贸、文化向更广泛的人文领域和全球治理领域扩展。

民间外交、地方外交和人文交流的成功,并非单纯依靠自下而上的力量,它离不开国家在制度、平台、政策和资源上的支持以及总体外交的指引。国家在不同时期的对外开放战略是促进民间外交和地方国际化的最大动力,“一带一路”倡议的提出推动了新一轮中外人民的大交往、文明的大交流和地方的对外开放。国家日益重视发挥社会力量在总体外交中的作用,为民间外交、地方外交和人文交流搭建了不同层次的机制和平台,并在政策和资源上予以充分支持和保障。

（四）充分调动各类主体的积极性,处理好“官民”“中央和地方”“政经文”三对关系

民间外交在发展历程中先后形成了“民间先行、以民促官”“以官带民、官民并举”的方针和经验。在新形势下,要充分调动政府与民间两个积极性,尤其是要为社会力量参与民间外交提供制度和法治保障,使人民的主体作用得到更好发挥,使得总体外交更加立体多元,对外展现中国开放自信的形象。

另外,也要充分调动中央和地方两个积极性,既要放手地方、提供激励、发挥特色,也要加强宏观指导、统筹协调和法治规范,避免地方利益与整体

利益的错位和重复建设、恶性竞争。地方外交要更好适应中国外交向大国外交的转型，从经济驱动向经济人文并重转型，从吸收引进向双向交流互鉴和积极参与区域和全球治理转型。

在总体外交政策框架中，还要处理好政治互信、经贸合作与人文交流的关系，既不可认为只要有战略合作、经济相互依赖就可高枕无忧，忽视国与国关系的社会和人文基础；也不可空谈人文和民间交往，而不注意夯实政治经济基础。在对外经贸合作大规模推进的同时，要补齐思想文化对外传播的短板。在推进“一带一路”等合作倡议的过程中，要更加重视民心相通对经贸合作的基础作用。

（五）超越权力政治和文明冲突，构建新型国际关系

民间外交、地方外交和人文交流的发展历程体现了中国外交思想中“以人为本”的理念。在国际关系中对“人”和“文”的重视，是中国人对于国际关系的独特思考，体现了对传统国际关系的超越和创新。在百年未有之大变局下，保守主义、封闭主义、民粹主义势力正在一些国家上升，权力政治回潮，“文明冲突论”沉渣泛起，一些国家政府对人民之间的交往设置政治障碍，将人文交流政治化，这些都是国际关系发展和各国人民交往中的逆流。在这种情况下，中国坚持对外开放，支持人民交往，强调文明交流互鉴，为国际关系注入了正能量，对构建新型国际关系作出了创造性贡献。中国还进一步主张“以文明交流超越文明隔阂、文明互鉴超越文明冲突、文明共存超越文明优越”，构建新型文明关系。中国以自身的实际行动，拓宽人民交往的渠道，实现与世界各国的双向交流，在继续学习、吸收其他文明优秀成果的同时，向世界展示中华文明在新时代的新风貌。

新时代的民间外交、地方外交和人文交流已经不能仅仅停留在促进发展友好关系的阶段，必须站在推动构建人类命运共同体的新高度，为全球治理和人类的发展提供更多、更好的公共产品。中国崛起的历史进程，应该成为推动各国人民大交往、世界不同文明大交流的进程。

[责任编辑：樊文光]

中国对非援助 70 年

——理念与实践创新

宋 微

【内容摘要】 新中国成立后不久开始对非援助，并在相当长时间内成为中国对外经济交往最重要的内容。70 年来，根据中非双方不同的发展诉求，中国对非援助的指导思想也相应调整。从万隆会议后大力支持非洲国家民族自强，到中国改革开放以来重点推动中非双方的平等互利与共同发展，再到十八大后习近平主席作为国家元首首访非洲提出共建“中非命运共同体”，中国对非援助呈现出鲜明的阶段性特点。在援助理念上，中国对非援助不附加政治条件、尊重受援国自主发展是对西方主导的功利化援助的突破。在援助实践上，不同于西方国家试图通过对外援助延续宗主国影响的做法，中国对非援助从非洲国家的发展现状和需求出发，在国别援助政策设计上主动与非洲国家发展战略对接，以最大限度呼应受援国的发展诉求；在援助领域上侧重于提升生产能力以培育自主发展能力；在管理模式上，将项目管理与资金管理分离以避免腐败和道德陷阱。如今，面对“百年未有之大变局”，中国对非援助的意义和价值也正在超越中非关系的范畴，影响着全球发展治理格局的变革。面对新的时代要求，中国对非援助应该在总结和继承历史经验的基础上实现新突破。

【关键词】 中国对非援助 受援国自主发展 援助可持续性 发展援助格局

【作者简介】 宋微，商务部国际贸易经济合作研究院副研究员（北京 邮编：100710）

【中图分类号】 D822.24

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2019)05-0073-21

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201905004

新中国成立后不久开始对非援助，至今已有近 70 年的历史。中国对非援助在相当长一段时间内都是中国对外经济交往最重要的内容。70 年前，刚刚成立的新中国面对同样新独立的非洲国家谋求民族自强的发展诉求，毫不犹豫地给予了无私的支持。当前，逆全球化趋势上扬、西方主导的国际发展体系陷入整体性困境，非洲国家对非援助的期望持续攀升。站在新的历史起点上，系统研究和总结中国对非援助的经验和比较优势十分必要。当前学术界对中国对非援助的研究主要存在两个路径。一是西方学术界从意识形态和地缘政治角度抨击中国对非援助，诸如“新殖民主义”“掠夺资源”以及近期出现的“债务外交”等。^① 二是对比中国与西方在对非援助政策上的差异，在此基础上探讨对非三方合作的可能性。^② 与这两条路径不同，本文

① 代表性研究包括：Warren Weinstein and Thomas H. Henriksen, *Soviet and Chinese Aid to African Nations*, New York: Praeger, 1980; Wolfgang, *The Economic Aid of the PR China to Developing and Socialist Countries*, München: K.G. Saur, 1989; Bates Gill and Yanzhong Huang, “Sources and Limits of Chinese ‘Soft Power.’” *Survival*, Vol. 48, No. 2, 2006, pp. 17-36; David H. Shinn, “Africa and China’s Global Activism,” Paper Presented at the National Defense University Pacific Symposium: China’s Global Activism, Implications for U.S. Security Interests, June 20, 2006; Michael Klare and Daniel Volman, “America, China and the Scramble for Africa’s Oil,” *Review of African Political Economy*, No. 108, 2006, pp. 297-309; Ian Taylor, “China’s Oil Diplomacy in Africa,” *International Affairs*, Vol. 82, No. 5, 2006, pp. 937-959; Firoze Manji and Stephen Marks, *African Perspectives on China in Africa*, Cape Town: Fahamu, 2007; Emma Mawdsley, “Fu Manchu versus Dr Livingstone in the Dark Continent? Representing China, Africa and the West in British Broadsheet Newspapers,” *Political Geography*, No. 5, 2008, pp.509-529; Chris Alden, *China Returns to Africa: A Rising Power and a Continent Embrace*, New York, NY: Columbia University Press, 2009; Fareed Zakaria, *The Post-American World*, New York: W. W. Norton & Company, 2011; Jeremy Garlick, “Michael Pillsbury, The Hundred-Year Marathon: Chinas Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower,” *Asian Affairs*, No. 3, 2015, pp. 543-544.

② 代表性研究包括：Jon W. Walker, “China, U.S. and Africa: Competition or Cooperation?” 2008 Strategy Research Project, United States Army War College, 2008, https://www.greenpolicy360.net/mw/images/Africa-China_economic_relations_from_a_US_DoD_pov_2008.pdf; J. Stephen Morrison and Indira Campos, *US and Chinese Engagement in Africa: Prospects for Improving US-China-Africa Cooperation*, CSIS conference report, July 2008, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/080711-cooke_us_chineseengagement_web.pdf; Giles Mohan and Marcus Power, “New African Choices? The Politics of Chinese Engagement,” *Review of African Political Economy*, No. 115, 2008, pp. 23-42; Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid Makes Things Worse and How There Is Another Way for Africa*, London: Penguin, 2010; 罗建波：《中国与西方国家的对非外交：在分歧中寻求共识与合作》，《世界经济与政治》2009年第4期，第29—35页；胡美、刘鸿武：《意识形态先行还是民生改善优先？——冷战后西方“民主援非”与中国“民生援非”政策之比较》，《世界经济与政治》2009年第10期，第17—23页；周弘：《中国援外60年的回顾与展望》，《外交评论》2010年第5期，第3—11页；周瑾艳：《中英非和平安全合作的前景与挑战》，《国际展望》2016年第6期，第93—106页；张春：《涉非三方合作：中国何以作为？》，

拟运用历史研究和比较研究方法分析中国对非援助的阶段性特征，并阐述中国对非援助在宏观指导理念和具体政策实践方面的突破，进而从宏观发展学层面总结中国对非援助的知识贡献，并从微观对策角度为中国引领全球发展体系向公正化和民主化方向变革提供借鉴和启示。

一、中国对非援助的阶段性特点

纵观中国对外援助的发展历程，根据中非双方不同的发展诉求，中国对非援助的指导思想也相应做出调整，大致可以分为三个阶段。

（一）支持“第三世界”国家民族自强（1955—1978年）

1955年万隆会议后，中国积极支持非洲国家民族独立，通过提供物资援助、现汇援助、技术援助以及成套项目等方式支持非洲国家的自立自强。同时，中国通过对非援助也赢得了广大非洲国家的认可和支持。

万隆会议后，中国对外援助政策被赋予了强烈的世界革命使命感。1955—1959年，中国先后与12个亚洲国家和非洲国家建交。^①毛泽东主席提出，“我们要支持各国人民反对帝国主义的战争。我们如果不支持，就会犯错误，就不是共产党员。”^②1964年初，周恩来总理在应邀访问加纳时宣布了《中国对外经济技术援助八项原则》，明确了中国对外援助坚持平等互利、尊重受援国主权以及不附加政治条件等基本准则，奠定了中国对非援助的总体基调。^③1974年2月，毛泽东主席在会见赞比亚总统卡翁达时，第一次正式对外阐明了“三个世界”理论，成为这一时期中国对非援助的总的指导。“第三世界是广大发展中国家，它们受压迫最深，反对压迫、谋求解放和发展的要求最强烈，是反帝、反殖、反霸的主要力量。”^④

《西亚非洲》2017年第3期，第3—26页。

① 陈松川：《中国对外援助政策取向研究（1950—2010）》，清华大学出版社，2017年版，第62页。

② 中共中央文献研究室：《毛泽东外交文选》，中央文献出版社，1994年版，第531页。

③ 中共中央文献研究室：《周恩来外交文选》，中央文献出版社，1990年版，第388—389页。

④ 《邓小平在联大第6届特别会议上的讲话》，《人民日报》，1974年4月11日，第

为推动非洲国家民族自强，中国对非援助全面展开。在农业领域，中国直接派遣农业技术人员赴非洲国家建设和经营农具生产厂和农场。例如，中国援助坦桑尼亚的姆巴拉利农场于1977年完工，帮助解决坦桑尼亚的粮食紧缺问题。姆巴拉利农场每公顷水稻产量超过8吨，为坦桑尼亚供应了四分之一的稻米。同时，农场建立“对等上班制”，保证了中国员工和当地工人同工同酬，避免了差别化。在工业领域，针对西方国家资本密集型的援助项目很难让当地收到实效的问题，周恩来总理指示，中国项目要符合非洲当地的需要，解决实际问题，以中小型项目为主，中西方式结合，工业项目要“因地制宜、节约、适用、施工期限短、产品质量好、投资收回快”^①。1964年中国援建几内亚的火柴卷烟厂建成投产，这是中国在非洲建成的第一个成套项目，使几内亚摆脱了卷烟和火柴长期依赖进口的历史。在基础设施建设领域，中国无私支持非洲国家的建设事业。1961年中国在索马里无偿援助了一座剧场。1967年中国与坦桑尼亚、赞比亚签订三方协议，启动了迄今为止规模最大的援建项目——坦赞铁路。1965年中国和乌干达政府签订协议，5年内向乌干达政府提供430万英镑的长期无息贷款用于建设水稻农场、茶园、纺织厂、轮胎厂、造纸厂、钢铁厂、商店以及国家运动场等项目。^②进入70年代后，中国加大了对非洲援建成套项目的力度，较大规模的成套项目有索马里公路和马里第二糖厂等。此外，中国还通过派遣教师、医务人员以及农技人员等专业技术人员，帮助非洲国家提升各领域的技术能力。中国专家工作效率之高受到非洲领导人交口称赞。例如，1973年乌干达总统阿明在中国援助的奇奔巴农场工地召开驻乌所有外交使节会议。他对这些外国使节说：“你们看中国专家住的是工棚，亲自参加劳动，你们的专家住的是城市高楼大厦，工作上是指手画脚，实际上你们是拿我们的多，给我们的少，你们看中国人是怎么干的。”^③

1版。

① 《方毅文集》，人民出版社2008年版，第61页。

② 《乌干达的经济概况》，对外经委政策研究室编《对外经援资料》，1965年7月12日，第6号，中国商务部档案室。转引自蒋华杰：《冷战时期中国对非洲国家的援助研究（1960—1978）》，华东师范大学博士学位论文，第48页。

③ 李成章、贺守诚：《回顾农垦执行周总理援外指示的几件事》，《中国农垦》2001

中国对非援助取得了丰硕的外交成果。正如美国有机构称，中国对非援助取得的最大成就体现在非洲国家在联合国席位问题上对中国的支持。^① 1971年10月25日，第26届联合国大会恢复中国在联合国的合法席位，76张赞成票中有26张来自非洲国家，58张来自第三世界国家。随后中国迎来了第三次建交高潮，1971—1978年底共有52个国家与中国建立外交关系，其中近一半是非洲国家。

（二）平等互利、共同发展（1978—2000年）

1978年末，十一届三中全会决定将党的工作重心转移到经济建设上来，中国对外战略也开始走向务实。为国内的经济建设争取和平的外部环境成为中国外交的核心。^② 而这一时期非洲国家的民族解放运动已经基本完成，发展民族经济成为非洲国家的主要任务。在此背景下，中国确立了平等互利、共同发展的对非援助指导思想。1979年7月，邓小平在第五次驻外使节会议上指出：“对第三世界的援助，要着眼于对受援国确有益处，不要让它们躺在援助国的身上。”^③ 1980年3月，负责援外工作的对外经济联络部召开全国工作会议，提出对外援助工作要“有出有进，平等互利”^④，推动受援国的经济发展和中国的现代化建设。1983年1月，中国宣布“平等互利、讲求实效、形式多样、共同发展”的四项援助原则。

基于此，中国对非援助模式也进行了相应改革，加大力度推动中非经贸合作。1992年12月，李岚清在全国对外经济贸易工作会议上提出，在有条件的地方，不仅要关注受援国的发展，而且要努力发展与受援国的经贸关系。1993年2月，李岚清在中国与喀麦隆经贸合作委员会第三次会议开幕式上，阐明新阶段中国对非援助的核心是引导中国企业同非洲当地企业开展合作，

年第7期，第20页。

① 沈志华、杨奎松：《美国对华情报解密档案（1948—1976）》（第3卷），东方出版中心2009年版，第496页。

② 中共中央文献编辑委员会：《邓小平文选》（第三卷），人民出版社1993年版，第57页。

③ 石林主编：《当代中国的对外经济合作》，中国社会科学出版社1989年版，第70页。

④ 《中共中央、国务院关于认真做好对外援助工作的几点意见》，1980年11月8日。《三中全会以来重要文献汇编》（上），人民出版社1982年版，第727页。

通过合资、合作的方式，巩固中国对非援助成果，最大限度地发挥对非援助资金的社会效益，促进中非双方的共同发展。1995 年 9 月，国务院《关于改革援外工作有关问题的批复》针对对外援助政策进行了较大的改革。为了更好地利用援外资金，引入了两种新的对外援助方式——优惠贷款的资金方式和合资合作的项目执行模式，使得中国对非援助的资金基础更加雄厚，也为中国企业的广泛参与注入了活力。优惠贷款的引入不仅有效扩大了对非援助的资金来源，降低了政府的财政压力，而且也减少了非洲国家对中国的过度依赖。^①

进入 21 世纪，中国和非洲国家启动了中非合作论坛，建立了中非之间机制化的多边协商对话机制。中非合作论坛每三年举办一次，在每次举行论坛期间，中非双方都会对外公布《宣言》和《行动计划》，内容主要包括中国在未来三年向非洲提供的涵盖基础设施建设、人力资源培训、农业和医疗专家派遣、债务减免以及零关税待遇等一揽子援助举措。

中国对非援助取得的辉煌成就赢得了国际社会的广泛关注。2008 年世界银行公布《建设桥梁：中国在撒哈拉以南非洲国家基础设施建设融资中不断增加的作用》，对中国支持建设的基础设施项目给予正面评价。报告指出，中国在该地区的建设融资通常流向大规模的基础设施项目，特别是水电项目。中国对非洲基础设施建设的贡献为非洲地区的发展创造了重要机遇。

（三）共建“中非命运共同体”（2012 年以后）

党的十八大以来，中国对非援助在“政治上要秉持公道正义，坚持平等相待”“经济上要坚持互利共赢、共同发展”的正确义利观指导下，全方位、宽领域积极拓展，加大力度打造“中非命运共同体”。

习近平总书记高度重视发展中非关系，提出了以正确义利观指导中国对非援助。2013 年 3 月，习近平主席在访问坦桑尼亚期间发表重要讲话指出，“当前，中非关系正站在新的历史起点上，中非合作基础更加坚实、合作意

^① 从实践情况来看，有相当部分的无息贷款都不能顺利收回，而到期之后，中国政府通常会宣布推迟收回年限或将无息贷款转为无偿援助。这样的做法在一定程度上助长了部分受援国的依赖心理。而优惠贷款则避免了这一问题，培养了受援国的自主发展理念。这样，受援国与中国越来越紧密地融入相互的发展战略之中，中国逐渐培育非洲国家市场，积极将其打造成中国的贸易伙伴和对外投资市场。

愿更加强烈、合作机制更加完善。新形势下，中方发展对非关系的力度不会削弱、只会加强。”在此基础上，习近平主席提出了“真、实、亲、诚”四字箴言来诠释中非关系的真谛。在随后召开的中央外事工作会议上，习近平主席强调要不断巩固与非洲等发展中国家的关系，扎实落实“正确义利观”，做好对外援助工作，弘义融利。

在此基础上，中国将中非关系定义为“命运共同体”。2015年12月公布的《中国对非洲政策文件》明确提出“巩固和夯实中非命运共同体”。在“中非命运共同体”思想指导下，中国政府在中非合作论坛上宣布了全方位、系统性的对非援助计划。2015年12月，中非合作论坛约翰内斯堡峰会召开，42位国家元首和政府首脑出席。习近平主席在会上宣布了“十大合作计划”，涵盖工业、农业、基础设施、金融、绿色发展、贸易和投资便利化、减贫惠民、公共卫生、人文以及和平与安全十个领域。2018年9月，中非合作论坛北京峰会暨第七届部长级会议召开。习近平主席宣布，中国将同非洲共同实施产业促进、设施联通、贸易便利、绿色发展、能力建设、健康卫生、人文交流、和平安全等“八大行动”。随着中非“十大合作计划”和“八大行动”在非洲国家相继落地，非洲国家纷纷主动要求对接“一带一路”，将联合国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与中国提出的“一带一路”倡议对接，以帮助非洲培育内生增长能力为重点，创新合作理念方式，推动中非合作向更高水平发展。

二、中国对非援助理念的进步性

二战结束后，对外援助正式进入西方公共政策视域。关于对外援助的目标，尽管各援助国在政策宣示上存在差别，但实现政治利益都是基础。而西方援助的利己性又导致其援助“失灵”。相比之下，中国对非援助从创建伊始就迥异于西方的援助理念，援助不附加政治条件、尊重受援国自主发展是中国对外援助的基本原则，也是有别于西方的真诚之举。这是由中国与广大非洲国家相同的反抗殖民侵略和统治的历史经历、南方国家的身份定位以及

独立自强的发展任务决定的。

关于对外援助的目的，西方学术界已经形成了基本共识——对外援助有助于实现援助国的政治目的。现实主义认为，对外援助是一种工具，本质是用贿赂手段来实现政治目的，即便是人道主义援助也概莫能外。^① 制度主义认为，多边援助尽管强调援助国拥有超越国家利益之上的共同利益，但是其在资金投向上也摆脱不了地缘政治的影响。例如，欧盟的援助大部分投向了前殖民地国家。^② 建构主义认为，即使援助国声称要推进的减贫、可持续发展等援助目标是价值中立的，但是只有对援助国来说受援国既没有地缘政治价值也没有经济价值时，援助措施才可能中立化，预期的援助效果才可能实现。^③ 西方国家功利主义的援助理念自然导致了援助的“失灵”。但是在反思的过程中，它们却把责任推到了受援国身上。西方援助国认为，正是受援国自身的治理能力低下导致了援助收效甚微。于是它们以在自身经验与语境下形成的新自由主义为政策依据，对援助附加政治条件，要求受援国必须按西方的要求进行改革，否则就停止援助。在此背景下，许多非洲国家被迫接受西方的私有化和民主化改革，导致政局动荡和经济衰退。特别是2008年国际金融危机爆发以来，激烈的地缘竞争、西方援助国国内民族主义和民粹主义的上升导致援助国将发展援助作为政治工具，仅投资于有助于提升本国竞争力、改善本国利益的领域，并不能真正促进受援国发展。日益激化的民族主义和民粹主义正在引发西方援助国特别是美国的孤立主义情绪，并呼吁政府将税收用于国内。美国民众越来越多地“通过竞争的眼光看待世界，变得不那么慷慨，并问‘这对我们有什么好处？’”甚至越来越多的从事全球发展的官员也希望回归民族主义本能，恢复“大国竞争”^④。

（一）不附加政治条件

① Hans Morgenthau, "A Political Theory of Foreign Aid," *American Political Science Review*, Vol. 56, No. 2, 1962, pp. 301-309.

② Olav Stokke ed., *Aid and Political Conditionality*, London: Taylor & Francis Ltd, 2013.

③ Desha M. Girod, "Effective Foreign Aid Following Civil War: The Nonstrategic-Desperation Hypothesis," *American Journal of Political Science*, Vol. 56, No. 1, 2012, pp. 188-201.

④ George Ingram and Kristin M. Lord, *Global Development Disrupted: Findings from a Survey of 93 Leaders*, Washington, D.C.: Brookings Institution, March 2019, pp. 22-23.

作为一个从半殖民地获得独立的国家，中国出于同样或相近的历史记忆，对发展中国家主权高度尊重，这是中国发展对外关系的基础和根本出发点。特别是在处理与发展中国家的关系上，中国格外强调绝不通过任何形式和渠道干预别国内政。中国分别与印度、缅甸等国倡导了和平共处五项原则，其精髓也进一步体现在 1955 年万隆会议确定的“十项原则”中。“和平共处五项原则”是中国外交的根本准则，其中“互不干涉内政”原则尤其受到亚非国家的关注。面对亚非拉国家风起云涌的民族解放运动，毛泽东主席明确表示，必须给予积极支持。^①而针对如何支持的问题，周恩来总理在 1957 年中国人民政治协商会议第二届全国委员会第三次会议上提出，中国将力所能及地为亚非国家提供经济援助，这些援助尽管数量不大，“然而是不附带任何条件的”^②。这是中国领导人首次在国内工作中明确了援助不附加条件的原则。随后，周恩来总理在 1964 年访问亚非十国时将该原则纳入《对外经济技术援助八项原则》，向世界正式公布。在该原则的指导下，整个六七十年代中国对非援助主要以无偿援助和无息贷款为主，不附加任何政治和经济条件，无私地支持非洲国家建设了一大批农场、工厂等经济基础设施项目以及剧院、体育场等公共基础设施项目，支持广大非洲国家追求民族自决和主权独立的诉求。中国对受援国主权的尊重赢得了非洲国家的广泛认可。

1978 年中国实行改革开放后，实现四个现代化成为中心工作。在定位与其他发展中国家的关系方面，中国开始强调与发展中国家共同开发市场和资源，促进共同发展。因此，这一时期中国对非援助逐渐发挥了推动中非双方经贸合作的作用。尽管更加注重项目的经济效益、在形式上也更加灵活，但是不附加政治条件原则却贯穿始终。1983 年，中国领导人在访非期间宣布“平等互利、讲求实效、形式多样、共同发展”的对外援助四项原则，但仍以之前的《对外经济技术援助八项原则》为基础。这与同期世界银行主导的对广大亚非拉受援国进行的大规模“结构调整”形成了鲜明的对比，这些附带经济体制改革条件的软贷款协议造成的灾难性后果在 20 世纪 90 年代逐

^① 参见：《毛泽东在中国共产党第八次全国代表大会的开幕词》，《人民日报》，1956 年 9 月 16 日，第 1 版。

^② 裴坚章：《研究周恩来》，世界知识出版社 1989 年版，第 138—139 页。

渐显现。1995年，为了运用市场化手段扩大对外援助资金规模，中国开始通过政府贴息形式向受援国提供赠予成分高于25%的优惠性质贷款。但是有别于世界银行、国际货币基金组织、日本国际协力银行等机构，中国提供的优惠贷款也从未附加过任何政治条件。进入21世纪后，中国与非洲合作进入全面机制化时期，中国在中非合作论坛上多次宣布一揽子援助计划，并始终坚持不附加政治条件这一基本原则。2011年中国政府首次发表《中国的对外援助》白皮书，再次重申中国对外援助“坚持不附带任何政治条件，绝不把提供援助作为干涉他国内政、谋求政治特权的手段。”^①

十八大以来，中国领导人将中非关系推向了共建“命运共同体”的高度，与非洲国家领导人积极分享治国理政经验，共同探讨如何解决自身发展及全球治理难题。中国对非援助成为治国理政交流的重要载体，通过官员培训、政党交流以及技术培训等多种方式，中国积极帮助非洲国家解决现代化发展中的难题，而不附加政治条件这一原则一以贯之，成为中非关系的精神内核。2013年3月，习近平主席在访问坦桑尼亚期间再次表示：“中国将继续为非洲发展提供应有的、不附加任何政治条件的帮助。”^② 2017年10月，习近平总书记在党的十九大报告中也向国际社会再次明确，中国尊重别国主权，“反对干涉别国内政。”^③

（二）尊重受援国自主发展

新中国成立之初，中国在克服自身发展困难的同时积极支持非洲国家争取民族独立的斗争和发展民族经济。同为发展中国家，中国本着“己所不欲、勿施于人”的信念，尊重非洲国家自主选择发展道路，确保非洲国家在利用中国援助进行经济建设的过程中能够保持自主权。1956年6月，周恩来总理在第一届全国人大三次会议上指出，发展经济对于巩固民族国家的政治独立具

① 国务院新闻办公室：《中国对外援助》（白皮书），2011年4月21日，http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2011/Document/896983/896983_1.htm。

② 《永远做可靠朋友和真诚伙伴——习近平在坦桑尼亚尼雷尔国际会议中心的演讲》，人民网，2013年3月25日，<http://theory.people.com.cn/n/2013/0326/c136457-20914243.html>。

③ 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，新华网，2017年10月27日，http://www.xinhuanet.com/2017-10/27/c_1121867529.htm。

有重要意义，因此中国愿意“帮助其他国家发展经济。”^① 对于中国援助要达到的效果和目标，周总理对来访的非洲领导人直接阐明，是推动非洲逐步实现民族经济独立，而不是“造成你们对外国包括对我们的依赖。”^② 此后，中国在《对外经济技术援助八项原则》的第 4 项中也对国际社会明确宣示了这一原则。^③ 在具体操作中，中国坚持“克己助人，采取无偿赠予或低息、无息贷款的方式提供援助，”^④ 支持受援国自力更生。基于此，应非洲国家要求，中国为非洲国家援建了几内亚卷烟厂、坦桑尼亚印染厂、马里上卡拉糖业联合公司以及苏丹纺织印染厂等一系列生产类项目，坦赞铁路、卢萨卡—卡翁马公路以及索马里贝莱温特—布劳公路等大型基础设施项目，帮助非洲国家民族经济起步、激活造血能力。相比之下，美国、英国等西方国家往往因为这类项目投资巨大、难以在援助过程中施加战略影响而拒绝参与。^⑤

1978 年中国开始改革开放，中国在探索自身经济发展道路的同时，更加深刻地认识到发展模式的多样性和自主性。对于对外援助，党和国家领导人坚信发展动力是内生的，对外援助要激发受援国自主发展的能力而不能造成对援助方的依赖。1979 年 7 月，邓小平在第五次驻外使节会议上指出，援助要对受援国有益，但“不要让它躺在援助国的身上。”^⑥ 随着中国经济实力的攀升，对非援助规模不断扩大，但是中国始终将受援国的需求作为开展援助的前提，即便是面对西方发达国家主动发出的对非开展三方合作的邀约，中国也将“受援国主导”作为基本原则。2011 年，在《中国的和平发展》和《中国对外援助》白皮书中，中国同样阐明“尊重各国人民自主选择社会制度和发展道路的权利”，“坚持帮助受援国提高自主发展能力”，通过中

① 《周恩来总理兼外长关于目前国际形势、我国外交政策和解放台湾问题的发言》，《人民日报》，1956 年 6 月 29 日，第 1 版。

② 裴坚章：《研究周恩来》，第 138—139 页。

③ 中共中央文献研究室：《周恩来外交文选》，中央文献出版社 1990 年版，第 388—389 页。

④ 《在第三届全国人民代表大会第一次会议上周恩来总理做政府工作报告》，《人民日报》，1964 年 12 月 31 日，第 1 版。

⑤ Barbara Castle, *The Castle Diaries 1964-1970*, London: Weidenfeld and Nicolson, 1984, p. 18, pp. 29-30.

⑥ 石林主编：《当代中国的对外经济合作》，第 70 页。

国援助逐渐推动受援国“走上自力更生、独立发展的道路”。^①

十八大以来，中国在系统总结自身治国理政经验的基础上，将“推进国家治理体系和治理能力现代化”作为工作重点，全面深化改革。同时非洲在经历了“第三波民主化”^②浪潮后，出现了21世纪崛起的十年，继而又受2011年“阿拉伯之春”影响，面临着新一轮政治转型。因此，如何提升治理能力成为中非双方面临共同的课题。中国将加强治国理政经验交流作为构建“中非命运共同体”的重要内容，在此背景下，尽管中国将提升治理水平作为对非援助重点，但依然将支持非洲国家“探索适合自身国情的发展道路，制定国家发展战略规划”^③作为前提。2014年版《中国的对外援助》白皮书明确指出，中国对外援助“充分尊重受援国自主选择发展道路和模式的权利。”^④2017年10月，习近平总书记在十九大报告中明确提出中国将加大对对外援助力度，“促进缩小南北发展差距。”^⑤为此，中国加大了对非洲的官员培训力度、增加了来华奖学金名额、加强了政党交流，但是在此过程中只进行经验分享，绝不输出模式，非洲国家可根据实际情况自主选择中国的发展经验以借鉴，中国“不会要求别国‘复制’中国的做法。”^⑥

综上所述，中国不附带政治条件、尊重受援国自主选择发展道路的援助理念，既符合受援国基本国情和发展诉求，又改变了西方传统援助体系的权力结构。中国对非援助通过为受援国提供更多选择的机会，不仅客观上降低了西方传统援助国的议价能力，而且为受援国提供了更符合其自身发展的参

① 参见：国务院新闻办公室《中国的和平发展》白皮书，2011年9月6日，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2011/Document/1000032/1000032.htm>；国务院新闻办公室2011年版《中国对外援助》（白皮书）。

② “第三波民主化”专指1970年代以来席卷全球的民主化浪潮。该概念由塞缪尔·亨廷顿在《第三波：20世纪后期的民主化浪潮》中首次提出并阐述。参见：[美]亨廷顿：《第三波：20世纪后期的民主化浪潮》，中国人民大学出版社2013年版。

③ 《中非合作论坛—北京行动计划（2019—2021年）》，中非合作论坛网站，2018年9月6日，<https://focacsummit.mfa.gov.cn/chn/hyqk/t1592247.htm>。

④ 国务院新闻办公室：《中国的对外援助（2014）》白皮书。

⑤ 《习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民网，2017年10月28日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>。

⑥ 习近平：《携手建设更加美好的世界——在中国共产党与世界政党高层对话会上的主旨讲话》，新华网，2017年12月1日，http://www.xinhuanet.com/mrdx/2017-12/02/c_136794616.htm。

考借鉴模式，受到了发展中国家的广泛认可。此外，中国援助理念的成功经验导致西方从理论层面到实践层面对援助附加政治条件的集体批判和反思。从理论上分析，西方国家的援助行为违背了政治经济发展规律。亨廷顿（Samuel P. Huntington）指出，美国要求受援国接受其援助必须符合多元化和民主化的要求，但是这种移植的民主价值观却与受援国的经济发展没有直接的联系。^① 乔纳森·格伦尼（Jonathan Glennie）也认为发达援助国在预测援助成果时，只是线性地依据提供金额多少就得出援助可能取得成效的结论，而忽视了援助可能打破受援国传统社会结构，导致输入性通货膨胀以及扩大贫富差距等风险。^② 从实践上看，援助附加政治条件在实施过程中往往事与愿违。如果受援国的政治精英没有改革意愿，那么附加再多的援助条件也是无济于事的。经合组织发展合作司负责人承认，“从援助国角度讲，如果受援国不遵守援助附加的条件也无计可施，因为你必须要和他们开展合作、顺应主流。”^③

三、中国对非援助的实践创新

不同于西方国家试图通过对外援助延续宗主国的影响，中国与非洲国家拥有反抗殖民主义的共同历史记忆，同样肩负着自主发展的时代任务，因此中国对于非洲国家的发展一直秉持尊重与信心。进而，中国对非援助在实践上也表现出关注受援国心理感受、契合受援国发展新需求的新模式。

（一）主动与受援国发展战略对接

关于国别援助政策的制定，西方援助国为体现权力意志，从自身角度设计援助方案，引起了非洲国家的反感。冷战结束初期，经合组织发展援助委员会（OECD/DAC）援助国以腐败和政府治理能力低下为由严厉批评非洲国家政府，认为对发展中国家的援助之所以未能助其发展的主要原因在于非洲

^① Samuel P. Huntington, “Foreign Aid for What and for Whom,” *Foreign Policy*, 1970, pp. 161-189.

^② [美]乔纳森·格伦尼：《良药还是砒霜？援助并非多多益善——非洲援助之惑》，民主与建设出版社 2015 年版，第 4—7 页。

^③ 在北京访谈 OECD 发展合作司前司长 Richard Carey，2018 年 10 月。

国家政府的贪污腐败、监管机制不健全。基于此，西方国家的援助重点在于推动非洲国家在经济上实行市场经济政策，在政治上推行民主。此后，西方发展援助开始大规模实行附带条件的援助模式，特别是政治条件，重点推进所谓“第三波民主化”。这种强势的做法遭到非洲受援国的强烈不满，导致援助国与受援国关系恶化。西方援助国不得不转变援助方式，不再那么直接，而是要求受援国按照其意志制定“减贫战略文件”(Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP) 来申请援助。以坦桑尼亚为例，OECD/DAC 援助国通过指导坦桑尼亚制定 PRSP，强加其发展理念，随后再按照 PRSP 协调 DAC 国家对该国的援助政策和领域设定。这其实削弱了坦桑尼亚的自主发展能力。因为坦桑尼亚政府希望优先振兴民族经济，而 DAC 援助国却将改善政府治理设为援助的优先选项，这迫使坦桑尼亚政府不得不寻求其他援助国的支持。

相比之下，中国对非援助将对受援国主导权的尊重贯穿始终。在制定国别援助政策时，中国充分尊重受援国在制定和实施发展战略上的主导权，确保对非援助政策与受援国发展战略精准对接。在充分调研每个受援国发展需求以及区域整体发展趋势的基础上，中国及时修订《中国对外援助发展规划纲要》，统筹考虑政治、外交、经贸、文化、安全等对外战略，对中长期援外目标任务、投入规模、资金结构、空间布局、重点领域和保障措施等进行系统安排。同时，根据受援国对中国主动提出的援助诉求以及中国自身的援助能力，制定《国别援助指导意见》以及“国别援助项目库”，将中国对外援助政策与受援国经济社会发展规划对接，一国一策，因国施策。在项目的准备阶段，中国与受援国的中央政府、项目所在地区的地方政府、非政府组织等各利益相关方密切沟通，以全面掌握其对项目的设想与意见，在此基础上进行项目可行性分析。在项目的建设和执行阶段，中国努力动员受援国的政府、企业以及当地居民广泛参与，在各个实施环节中注重提升受援国独立开展项目规划、执行以及管理运营的水平。此外，从项目实施效果的评估可以看出，中国努力确保受援国相关方参与项目设计的模式也是援助项目能够顺利进行的有效保障。

同样以坦桑尼亚为例，为了吸引中国援助进入其优先发展领域，坦桑尼

亚采取了三大步骤。首先，坦桑尼亚政府于 2000 年发布了《国家发展愿景 2025》，明确提出总体发展目标是将坦桑尼亚由最不发达国家建成为中等收入国家。其次，坦桑尼亚政府于 2011 年发布《五年发展规划》，提出了基础设施更新、农业改革、工业增长、人力资本和技能提升以及旅游、贸易和金融服务业发展五个优先发展领域。再次，基于两大发展规划，坦桑尼亚政府积极与中国沟通协调，主动提出“加强港口设施、改善中央铁路走廊和支持光纤网络项目”等系列发展设想。中国政府尊重坦桑尼亚的发展诉求，结合自身的援助能力，为坦桑尼亚援建了包括光纤骨干网在内的一系列项目，改善了坦桑尼亚的营商环境，推动了其经济社会的发展。

（二）注重提升受援国的生产能力

西方援助国出于殖民主义的历史渊源，援助较少关注与生产能力直接相关的领域，不仅弱化了受援国自主发展的能力，而且强化了其对援助的依赖。西方学者瑞德尔（Roger C. Riddell）认为，“帝国主义时代的历史遗产对对外援助政策产生了影响。在后殖民时代，对外援助用援助国与受援国之间的新关系延续前宗主国和殖民地之间的各种老关系。”^① 多斯桑托斯（Dos Santos）则认为，西方援助之所以不支持受援国的工业发展是希望受援国能够利用援助资金购买援助国生产的工业制成品，“这些产品的价格是高度垄断状态下的产物，是国际市场上任何买主所不敢问津的。”从而形成了受援国对援助国的“依附”^②。

而同为发展中国家的中国在启动对非援助之初就注重提升受援国的生产能力，旨在提升受援国自身的造血能力。周恩来总理提出，中国援助既要满足受援国的眼前急需，也要关照受援国的长远发展，因此“要采取以农业为基础、以工业为主导的方针，使工业援助与农业援助相结合。”^③ 这种援助直接支持受援国工业发展的做法在当时的历史条件下十分罕见，并且在全

① Simon Maxwell and Roger C. Riddell, “Conditionality or Contract: Perspectives on Partnership for Development,” *Journal of International Development*, 1998, pp. 257-268.

② [巴西]特奥托尼奥·多斯桑托斯：《帝国主义与依附》，社会科学文献出版社 1999 年版，第 63 页。

③ 外交部外交史研究室编：《周恩来外交活动大事记（1949—1975）》，世界知识出版社 1993 年版，第 377 页。

全球化的今天也鲜有西方国家涉足。

基于此,从20世纪50年代开始,中国帮助许多新独立的非洲国家建设工业项目,奠定了受援国工业发展的基础。例如,几内亚卷烟火柴厂项目、赞比亚姆隆古希纺织厂项目等。80年代中国为非洲国家援建了多哥糖业联合公司等一批对非洲国家经济发展具有积极意义的大中型项目。例如,1981—1983年中国在赞比亚铜带省建立了钦戈拉玉米磨粉厂,年产量6万吨,减少了铜带省和西部省精玉米粉的进口。^①此外,中国还应非洲伙伴国的要求参与对非援助项目的后续运营,帮助当地提升运营管理能力。例如,从1985年起中国开始对卢旺达马叙塞水泥厂项目实施代管经营,由中国企业派遣中高层管理者以及核心技术工人负责生产经营,并在各个管理和生产环节培训当地人员,在五年合同期内全部收回投资并上缴利税,而且通过改进生产技术实现年产量大幅提升,赢得了卢旺达政府和人民的广泛赞誉,仅代管合同就延长了四次。^②从20世纪90年代开始,中国以优惠贷款模式大规模资助了一大批生产性项目。例如,1996年中石油在苏丹建设石油开发项目,由中国优惠贷款资金支持油田开发和输油管道建设。建成后,中石油与苏丹、印度等国家企业组成“大尼罗石油作业公司”进行管理经营。1999年8月第一批60万吨石油出口,结束了苏丹石油进口的历史。之后,中石油帮助苏丹建立了完整的石油工业体系,使苏丹从一个传统的农业国开始迈向工业化。石油出口不仅为苏丹赢得了发展经济急需的大量外汇,还带动了电力、交通运输、制造业、建筑业等行业的发展。此外,中石油在当地雇用了6000多名正式员工,极大地推动了技术外溢和转移。中国对苏丹的优惠贷款支持使得苏丹的资源优势真正转化成发展优势。中国帮助苏丹建立起包括石油勘探、生产、炼制、运输、销售的全产业链,使苏丹从石油产品进口国迅速转变为石油出口国。相比之下,尼日利亚在壳牌公司等西方石油巨头的主导下开采石油长达50多年,但至今仍未建立起完整的石油生产和加工

① 严海蓉、沙伯力:《中国在非洲:话语与现实》,社会科学文献出版社2017年版,第248页。

② 齐国强:《历久弥新的回忆——1990年援非项目考察纪事》,《国际经济合作》2010年第12期,第40页。

体系。中国援非的生产类项目涵盖能源、钢铁、机械、化工、纺织等方方面面。时至今日，中国援建的多哥糖业联合公司、刚果（布）水泥厂等一批项目一直保持盈利，在促进受援国生产和经济发展、增加就业和税收方面发挥了积极作用。

除此之外，中国还从自身的发展经验出发，积极支持非洲国家的基础设施建设，推动非洲的互联互通及营商环境的改善。相关项目改善了受援国的生产和生活环境，为受援国经济和社会的发展创造了更好的条件。

（三）援助项目管理与资金管理分离

冷战结束后，OECD/DAC 援助国为了推动受援国按其意志进行改革，大规模推行一般预算支持（General Budget Support, GBS）的援助模式，即将援助款直接打入受援国财政账户，同时附带一系列改革指标，并派出专家组进行监督和评估。这种援助模式产生了诸多消极影响。一是效率低下。援助国为了监督资金的使用，组成了几十个监督委员会。而受援国也不得不派出大量政府官员与这些委员会进行紧锣密鼓的谈判，造成了大量行政资源的浪费。OECD 的一项研究成果表明，受援国每年要接待来自各援助国近 300 个代表团，花费高达 50 亿美元。有些受援国每年需要为 800 个援助项目做准备，并撰写了 2 400 份援助项目报告。二是援助国出于维护自身利益的需要，主动掩盖受援国存在的问题。GBS 极易造成腐败，而援助国为了自身的形象和利益，往往帮助受援国官员掩盖丑闻，这其实是对腐败的进一步纵容。为了监督 GBS 的使用情况，援助国雇用了庞大的专业团队，形成了“援助行业”的部门利益。双边援助机构如美国国际发展署（USAID）有近万名员工、德国国际合作机构（GIZ）雇员超过 2 万人、日本国际协力机构（JICA）也有数千职员，多边援助机构如世界银行员工过万，这客观上形成了一个由精英人士组成的庞大利益集团。^① 这些人以发展援助为事业，“进”可以在多双边机构中实现流动和上升，“退”可以在本国外交领域大展其才。这使得他们将保持援助项目的持续性作为职业生涯的首要任务，而非其对外宣称的确保援助的有效性。即便是发现受援国出现大规模援助资金滥用和贪腐行

^① 潘亚玲：《中国特色对外援助理论建构初探》，《当代亚太》2013 年第 5 期，第 98—99 页。

为，他们也会出于保住自己饭碗的目的，使用各种手段使例行的评估工作表面化甚至直接掩盖，这无形中推高了受援国的腐败风险。例如，2018 年底在英国、德国等主要出资国的压力下，联合国启动了对其援助的“乌干达难民援助计划”的调查，结果发现超过百万美元的援助资金被乌干达当地非政府组织滥用。对此，作为该项目的前四大出资方英国、德国、欧盟和美国纷纷表示要撤回资金，并要求起诉责任人。^①

冷战结束后，西方学术界开始跳出意识形态的束缚对财政援助进行反思和批判。有学者选择具体受援国进行案例研究，来评估财政援助的效果。如拉维（Victor Lavy）和谢费尔（Sheffer）以埃及接受财政援助的情况为研究对象，发现受援国在接受了大量援助资金后并没有全部落实到援助项目中，而是助长了相关利益群体的消费，使得受援国国内消费水平上升。而为了维持这种消费上升趋势，在财政援助减少时受援国政府转而采取了举债的方式，“这就会导致债务负担和通货膨胀等问题”^②。另一些学者则直接对财政援助方式进行批评，例如，艾泰（Teresa Hayter）认为英国采用的财政援助方式只能使受援国少数利益群体获益，对普通民众的影响不足。^③

相比之下，中国则主要采取项目管理与资金管理相分离的方式。在为非洲国家援建大型基础设施项目、开展医疗和农业技术合作、派遣教师以及进行紧急人道主义救援时，多由中方负责项目资金的管理和拨付。除了少数向对方政府提供的现汇援助外，物资赠送也是由中方负责组织采购和交付。特别是 2014 年中央外事工作会议对援外工作进行了新的部署，为提升非洲受援国的项目实施和管理能力、推动援助“本地化”，中国积极将受援国相关人员纳入各实施环节，但是资金管理始终由中方直接负责。此外，中国的实施企业具有人员和物资成本的价格优势，极大地保证了援助项目的质量和效益，使同样数额的援助资金能够比西方国家发挥更大的作用。

① “Uganda: Germany Withholds Aid Money From Uganda,” AllAfrica.com, May 24, 2019, <https://allafrica.com/stories/201905250058.html>.

② Victor Lavy and Eliezer Sheffer, *Foreign Aid and Economic Development in the Middle East: Egypt, Syria, and Jordan*, New York: Praeger Publishers, 1991.

③ Teresa Hayter, *Exploited Earth: Britain's Aid and the Environment*, London and New York: Earthscan Publications Ltd., 1989.

四、中国对非援助面临的挑战及前景

70 年来，中国对非援助根据双方发展诉求不断调整，在理念和政策上都积累了宝贵经验，形成了中国特色的对非援助模式，不仅受到了受援国的广泛欢迎，也逐渐赢得了国际社会的积极客观评价。然而，当前受全球经济低迷影响，发达国家保护主义、民粹主义抬头，OECD/DAC 援助国的发展援助不但在规模上出现了不同程度的缩水，而且在目标和动机上也逐渐沦为实现国家利益的工具。而非洲国家正在经历经济快速发展以及向工业化、现代化双重转型的时期，需要更多的外部支持，因此对中国援助寄予更多期待。习近平总书记在 2018 年 6 月中央外事工作会议上指出，“世界处于百年未有之大变局”^①，中国对非援助的意义和价值也正在超越中非关系的范畴，影响着全球发展治理权力架构的变革。面对时代的要求，中国对非援助应该在总结和继承历史经验的同时，实现新的突破，同时要处理好三对矛盾。

第一，不附加政治条件与确保援助效果之间的矛盾。中国对非援助从启动之初就强调“不附加政治条件”，这在中国援建基础设施和提供技术援助阶段并不存在问题，因为硬件设施和技术培训的实施效果具有可视性。但是随着当前中国对非援助将加强治国理政经验交流、提升非洲治理能力作为重要内容，如何保证援助效果则需要认真研究。能否落实和应用则完全取决于非洲国家自身的意愿，而非洲有些国家在政务公开和监督机制方面暂时的不足弱化了变革的主观意愿，导致治理能力提升与中国对非援助或难以及时建立起强相关关系。以“一站式服务”的实施效果为例，笔者曾与有关非洲国家主管经贸的多名官员座谈，他们都表示参加过中国政府举办的官员培训，深入学习了中国为外国投资者提供的“一站式服务”并应用于本国以优化营商环境。但在实践中，中国投资者都反馈“根本没有简化什么审批流程”^②。由此可见，如果治国理政经验交流只停留在当地行政当局口头和文件里，

^① 外交部网站：《努力开创中国特色大国外交新局面》，2018 年 6 月 25 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/t1571169.shtml。

^② 赴赞比亚首都卢萨卡访谈赞比亚发展署官员，2017 年 7 月。

缺乏监督与评估，那么提升非洲国家治理能力的效果肯定会大打折扣。基于此，中国对非援助在不附加硬性改革条件的前提下，要保障援助效果，就一定要加强评估。这种评估既包括对中国自身援助项目设计、执行及是否实现预期效果的综合性评估，也包括将受援国相关方视为平等、独立的发展合作伙伴的评估。这种评估有别于援助附加政治条件，前提是在项目设计和执行的各个环节都将受援国作为平等的合作伙伴，依此逻辑才能保证责任共担和相互问责的合法性。

第二，尊重受援国自主发展与提升援助可持续性之间的矛盾。中国对非援助始终以非洲国家自身的发展意愿为前提，援助项目的设计都以非洲主动提出的诉求为基础。这种对非洲国家实质性的尊重不仅使得非洲受援国领导人在国家的发展规划中更有信心、加强了其政治领导的合法性，而且也提升了非洲在国际发展援助领域的议价能力。例如，中国的援助使安哥拉在与 IMF 的贷款谈判过程中更有底气，几次拒绝了 IMF 的硬性改革要求。然而随着中国对非援助规模的扩大，中国企业的参与积极性不断提高，有些企业开始利用“尊重受援国自主发展”这一原则与受援国主动接洽，甚至从自身获利的角度做出项目可行性研究报告提交给受援国，让其向中国政府主动提出。这就是所谓的优惠贷款项目中存在的“企业倒逼主管部门”的现象，导致一些援助项目盲目启动、盈利能力不足、后续还款困难，成为西方国家批评中国将非洲推入“债务陷阱”的口实。针对该问题，中国政府亟须在尊重受援国自主发展意愿与加强项目前期评审之间明确界限，可以考虑与受援国政府部门共同进行项目调研、客观进行盈利能力与还款能力评估，从而避免在受援国政府主动提出时陷入“原则性”被动。此外，针对交付后出现还款困难的项目，中国可与受援国政府共同研究如何进行商业化盘活的方案，支持受援国政府以公开招标的形式引进投资或股权转让。

第三，突出中国援助管理模式比较优势与开展国际合作之间的矛盾。中国对非援助在政策设计、援助领域以及资金流方面都迥异于西方，为非洲国家提供了获取外部支持、实现现代化的另一种选择。随着非洲国家对中国的态度也从竭

力挑剔转变为正视与反思，政策也从直接抨击演变为接触和影响。2011 年以来，OECD/DAC 大力倡导建立“全球有效发展合作伙伴关系”（Global Partnership for Effective Development Cooperation, GPEDC），支持官方可持续发展援助总量（Total Official Support for Sustainable Development, TOSSD）评估方法，新近又推出统计口径赠予等值法（Grant Equivalent）等，都有将中国的援助管理模式吸纳其中的战略意涵。同时，美国、法国、英国以及澳大利亚等 DAC 援助国接连向中国伸出针对非洲开展三方发展合作的“橄榄枝”，日本甚至设想直接在三方的友好城市间开展发展合作以绕开国家层面的繁琐审批程序。^① 针对如此复杂的国际发展援助格局，在战略层面上，中国作为全球第二大经济体以及最大的发展中国家，要为发展中国家代言，显然不能隔绝于体系之外；在技术层面上，中国也有必要学习和借鉴国际经验，实现优势互补。^② 因此，中国应以更加开放、包容的态度开展与 DAC 国家以及印度、泰国等新兴援助国的三方或多方合作，实现理念、能力与资金的互补，共同为非洲的现代化发展提供助力。

综上所述，70 年来中国对非援助在理念和实践上都实现了创新和突破，为非洲国家的民族独立和经济发展作出了重要贡献。随着中国经济实力和国际地位的提升，广大发展中国家对中国的预期不断攀升，希望中国能够扩大对外援助规模，为发展中国家更多发声，让全球发展更多体现发展中国家的诉求。站在新的历史起点上，回望 70 年的发展历程可以得出的基本结论是，中国的发展既离不开与非洲等发展中国家的合作，也无法独立于世界体系之外，未来中国应在继承和发扬不附加政治条件、推动受援国自主发展的传统优势的基础上，与时俱进，不断根据非洲国家发展形势调整对非援助管理方式，为推动非洲国家的可持续发展以及非洲大陆群体性崛起贡献力量。

[责任编辑：樊文光]

① 赴泰国首都曼谷访谈日本协力击鼓官员，2019 年 6 月。

② 参见张春：《国际公共产品供应视角下的中非合作》，《西亚非洲》2019 年第 4 期。

“走出去”战略提出以来的 中国农业外交*

——核心特征、机制创新与战略塑造

张 帅

【内容摘要】 “走出去”战略提出 20 年来，农业与外交存在良性互动关系，国际农业合作既是中国外交的目标，也是中国外交的手段，还是中国“大外交”和“大外事”的有机组成部分。中国农业外交具有“政府引领、部委分工、地方跟进、企业参与”的特点，旨在服务国家整体外交战略、维护对象国粮食安全、扩大中资企业海外投资利益。中国农业外交在实践中建立了“以双边带多边、以多边促双边”的农业外交机制，构建了多元外交主体互动模式。中国农业外交丰富了中国特色大国外交的内涵，是中国积极参与全球民生治理、推动联合国《2030 年可持续发展议程》实施、对接对象国发展战略的重要举措。未来，中国农业外交还面临诸多挑战，需创新农业外交机制，积极探索在第三方市场的农业合作新范式，塑造“一带一路”沿线农业外交新格局。

【关键词】 农业外交 民生治理 国家形象 可持续发展 中国外交

【作者简介】 张帅，上海外国语大学国际关系与公共事务学院、中东研究所博士研究生（上海 邮编：200083）

【中图分类号】 D82

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2019)05-0094-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201905005

* 本文系教育部人文社科重点研究基地重大项目“中国参与中东安全事务的理论与案例研究”（16JJDGJW011）的阶段性成果，获第十届“金仲华国研杯”征文二等奖。

2017年，习近平总书记在中国共产党第十九次全国代表大会上指出：“世界多极化、经济全球化、社会信息化、文化多样化深入发展，全球治理体系和国际秩序变革加速推进，各国相互联系和依存日益加深，国际力量对比更趋平衡，和平发展大势不可逆转。”^①新时期，以发展促和平、以经济促稳定已成为时代特色；国家对外交往正从以政治和安全为核心诉求的“硬外交”向以经济与民生为主的“软外交”转变。农业作为中国外交的优势资源和中国参与全球民生治理的重要领域，已成为国家领导人外交活动的推动目标和重要议题。^②农业外交成为中国外交的鲜明特征和突出亮点，既是中国特色大国外交的有机组成部分，又是国家整体外交的倚重手段。^③

自新中国成立以来，中国农业部门对外交往经历了三个阶段：“引进来”为主，“走出去”为辅阶段（1949—1978年）；“走出去”和“引进来”并进阶段（1979—1999年）；“走出去”为主，“引进来”为辅阶段（2000年至今）。1949—1978年是中国农业的恢复时期，中国农业外交的特点是以农业配合意识形态需求为目标。一方面，新中国成立后的十多年里中国接受苏联、东欧国家的农业技术专家和农业援助；另一方面，中国以对外粮食援助为手段，支持亚非拉民族解放运动，反对帝国主义、殖民主义国家对第三世界国家的剥削和压迫，扩大新中国在第三世界和国际舞台上的影响力，获得更多的外交承认。1979—1999年是中国农业外交的快速发展期，这一阶段中国农业外交的特点是以农业交流促经济合作，中国提出以经济建设为中心，对内改革、对外开放，农业合作成为中国全方位经贸合作的有机组成部分。自1999年中央提出“走出去”战略以来，^④中国农业外交进入新阶段，这一阶段的特点是以农业合作促进全方位战略关系，农业合作成为中国参与全球治理的重要内容和手段。1999年以来，中国农业外交的顶层设计

① 习近平：《决胜全面建设小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社2017年版，第58页。

② 参见《这五年：农业全球治理的中国担当》，原农业部网站，2018年1月3日，http://www.gjs.moa.gov.cn/gdxw/201801/t20180103_6133786.htm。

③ 白锋哲、吕珂昕、宁静：《中国农业外交迈入新时代》，《农民日报》2017年12月26日，第4版。

④ 《更好地实施“走出去”战略》，中国政府网，2006年3月15日，http://www.gov.cn/node_11140/2006-03/15/content_227686.htm。

日臻成熟，其中《国务院办公厅关于促进农业对外合作的若干意见》和原农业部发布的《农业对外合作规划》，成为中国农业外交的基本准则。^① 农业外交机制逐渐完善，实现了国家目标、地区目标、全球目标的相互协调。此外，中国逐渐成为推动全球农业发展的援助国，积极参与全球农业治理。

当前，学术界对中国国际农业合作的研究散见于经济学、外交学、历史学等研究文献中，大致可分为理论研究和经验研究两个方面。理论研究主要从全局出发，分析中国农业外交的重要性和研究价值。一些学者认为农业外交是关系我国重大和长远利益的战略举措，中国应开展以周边邻国、亚非拉发展中国家和西方发达国家为主体的三环农业外交。^② 还有一些学者通过对改革开放以来中国农业外交的文献分析，认为中国粮食进口与中外政治关系演变是判断世界粮食形势的多维视角，将是中国农业外交研究的两个主要方向。^③ 另有学者通过梳理史实论述中国农业外交的发展历程。^④ 此外，也有学者以“一带一路”为背景分析中国农业外交的机遇、挑战及对策。^⑤

经验研究主要以微观分析为主，尤其聚焦于中非农业合作。一方面，多数学者的研究主要集中于中国对非农业援助形式、绩效和问题，从农技专家、农业示范中心、技术培训等不同角度分析对非农业援助的模式、现实问题和经验教训；^⑥ 另一方面，中外学者也通过分析中国援非的成效和具体案例，

① 《农业对外合作部级联席会议制度第三次全体会议在京召开》，原农业部网站，2016年5月11日，http://www.gjs.moa.gov.cn/gdxwgjhz/201605/t20160511_5125914.htm。

② 郭书田、刘劲松：《推动我国农业“走出去”及农业外交的战略思考》，载赵惠燕、李东鸿、王秀娟主编：《WTO与我国农业系列研讨会论文集》，西安地图出版社2001年版，第142—147页。

③ 刘宇、查道炯：《粮食外交的中国认知1979—2009》，《国际政治研究》2010年第2期，第50—61页。

④ 邓力群、马洪、武衡主编：《当代中国的农业》，当代中国出版社、香港祖国出版社2009年版；朱丕荣：《环球农业与中国农业对外合作》，中国农业出版社2009年版；马奇：《中国农业对外交往与合作（1949—1974）》，《国际政治研究》2010年第2期，第39—49页。

⑤ 张帅、孙德刚：《论新时期中国特色的农业外交》，《宁夏社会科学》2019年第1期，第12—18页；陈翔：《浅析“一带一路”建设背景下的中国农业外交》，《现代国际关系》2015年第10期，第48—53页；刘振中、张振：《从三大区域看“一带一路”国际农业合作》，《中国投资》2017年第15期，第76—78页；郭静利、李思经：《农业合作，“一带一路”建设压舱石》，《农民日报》2017年12月12日，第3版。

⑥ Lila Buckley, Chen Ruijian, et al., “Chinese Agriculture in Africa: Perspectives of Chinese Agronomists on Agricultural Aid,” Discussion Paper, January 2017, pp. 3-24; Henry Tugendhat

论证“中国海外屯田说”和“农业扩张说”等论调的虚假性。^①此外，还有一些学者通过整理中俄双方档案文献，回顾中苏农业外交的发展。^②另有一些研究以中国对外农业贸易为切入点，分析农业和中国对外关系。^③

上述研究已取得了一定进展，因此，本文计划在既有研究的基础上，从提升中国农业外交研究系统性和前瞻性的角度出发，分析自1999年“走出去”战略提出以来，中国农业外交主体之间如何相互协调，主体与客体之间如何围绕任务和目标加强互动，归纳中国农业外交的核心特征，并根据机制运行和主体互动中的现实问题，对中国农业外交的发展方向提出前瞻性分析，以期提高中国农业外交服务于国家整体战略的综合绩效。

and Dawit Alemu, “Chinese Agricultural Training Courses for African Officials: Between Power and Partnerships,” *World Development*, Vol. 81, 2016, pp. 71-81; Xiuli Xu, Xiaoyun Li, et al., “Science, Technology, and the Politics of Knowledge: The Case of China’s Agricultural Technology Demonstration Centers in Africa,” *World Development*, Vol. 81, 2016, pp. 82-91; Deborah A. Bräutigam and Tang Xiaoyang, “China’s Engagement in African Agriculture: ‘Down to the Countryside,’” *The China Quarterly*, Vol. 199, 2009, pp. 686-706; Yahid Mahmoud, “Chinese Development Assistance and West African Agriculture: A Shifting Approach to Foreign Aid?” thesis in Department of Social and Economic Geography, Lund University, 2007; 陆继霞、李小云：《中国援非农技专家角色分析——以中国援非农技组派遣项目为例》，《外交评论》2017年第4期，第85—105页；唐丽霞、李小云、齐顾波：《中国对非农业援助管理模式的演化与成效》，《国际问题研究》2014年第6期，第29—40页；蒋华杰：《农技援非（1971—1983）：中国援非模式与成效的个案研究》，《外交评论》2013年第1期，第30—49页；唐晓阳：《中国对非农业援助形式的演变及其效果》，《世界经济与政治》2010年第2期，第55—69页；张绍铎、胡礼忠：《“台湾当局”对非洲农技“外交”与联合国中国代表权问题（1960—1971年）》，《西亚非洲》2009年第3期，第32—37页；郟文聚：《从国际援助的发展看中国对非农业援助》，《西亚非洲》2000年第2期，第17—23页。

① Deborah Bräutigam, “Chinese Engagement in African Agriculture: Fiction and Fact,” in Tony Allan and Martin Keulertz, et al., eds., *Handbook of Land and Water Grabs in Africa*, New York: Routledge, 2013, pp. 249-273; Deborah Bräutigam and Haishen Zhang, “Green Dream: Myth and Reality in China’s Agricultural Investment in Africa,” *Third World Quarterly*, Vol. 34, No. 9, 2013, pp. 1676-1696; [美]黛博拉·布罗蒂加姆：《非洲将养活中国吗？破解中非合作的迷思》，社会科学文献出版社2017年版；[美]黛博拉·布罗蒂加姆：《龙的礼物：中国在非洲的真实故事》，社会科学文献出版社2012年版；张忠祥：《中非合作论坛框架下的农业合作——兼论“中国海外屯田”说》，《国际展望》2009年第2期，第95—104页。

② 沈志华、李丹慧：《战后中苏关系若干问题研究：来自中俄双方的档案文献》，人民出版社2006年版，第121—123页。

③ 参见 Chad J. Mitcham, *China’s Economic Relations with the West and Japan, 1949-1979: Grain, Trade and Diplomacy*, London: Routledge, 2005; Shunli Yao, “Chinese Agricultural Reform, the WTO and FTA Negotiations,” *Asia-Pacific Research and Training Network on Trade Working Paper Series*, No. 15, 2006; 李节传：《20世纪60年代中加小麦贸易对中国的重要意义》，《当代中国史研究》2005年第2期，第88—93页。

一、中国特色农业外交的核心特征

中国农业外交由政府统筹，具有“政府引领、部委分工、地方跟进、企业参与”的特点，包括在贸易、技术、人才等领域的农业合作和在发展、治理等领域的农业援助。本文的农业外交指农业和外交部门在对外交往中形成的良性互动关系，以农业国际合作服务于国家整体外交战略，以外交战略保障和推进农业对外合作。具体而言，新时期农业与外交是互为因果、相互依存的关系，可以从两个维度来分析：第一，以中国丰富的农业资源为手段，推动中国农业在对外交往中服务于国家整体外交战略，从而实现中国的外交目标、对象国发展目标和企业的利益目标；第二，通过各部门沟通协调、国家间建立战略伙伴关系、区域和国际组织建立多边平台，促进中国农业走出去和先进技术引进来（见图1）。

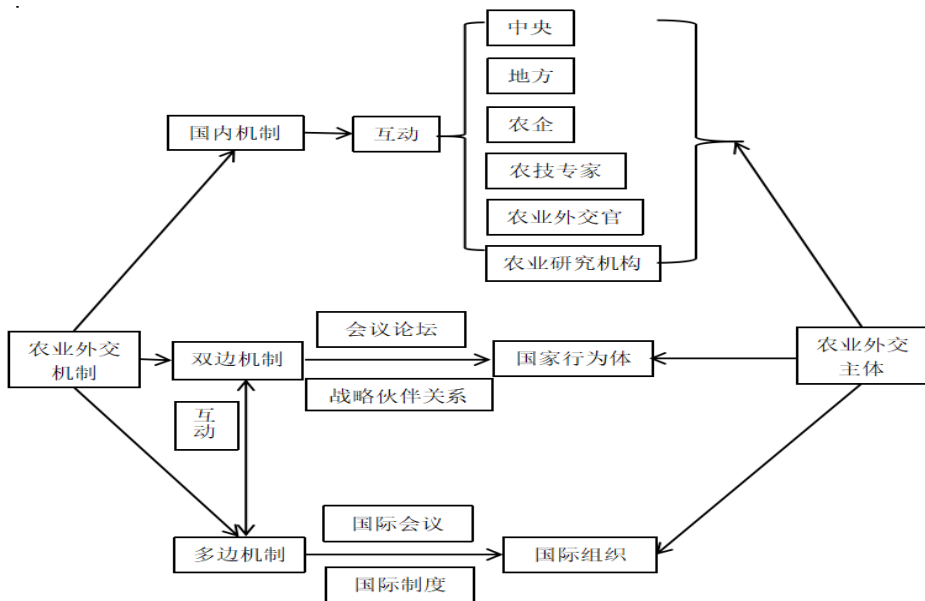


图1 中国农业外交示意图

资料来源：笔者自制。

中国农业外交是国内农业快速发展、中国与世界互动日益频繁的结果。自 1999 年中国提出“走出去”战略以来，农业走出去势头愈发强劲。农业农村部国际合作司工作人员表示，当前中国农业“走出去”势头越来越强，除了和发达国家如德国、荷兰等进行技术合作外，重点对接对象国农业需求，以弥补对象国农业发展的短板。^① 随着农业外交的深入发展，中国已形成涵盖政府、企业、研究机构、农技专家、农业外交官等多层次的农业外交主体，并在实践中塑造了中央与地方相互配合，政府、企业、农业研究机构频繁互动，农技专家和农业外交官相互支撑的三层关系。

第一，中央与地方相互配合。中国农业外交体现了中央与地方的密切合作关系。其中中央政府是中国农业外交的顶层设计者，领导人出访和各部委相互配合，共同为农业外交营造良好的国际环境。地方政府则在中央重大方针政策指导下，坚持与国家战略规划相结合、与各省（自治区）优势资源相结合、与目标区域的重点国别相结合的三原则，推动农业“走出去”。^②

在农业外交实施过程中，中国各省、自治区和直辖市积极拓展境外农业合作方，探索境外开发与合作等农业“走出去”的模式，通过农业合作配合中央的外交布局。这也符合“一带一路”倡议提出之后地方通过跨区域交流强化与沿线国家在农业科学技术、农业灌溉等领域合作的发展目标。^③ 各地还积极配合中央实施发展海洋强国战略。“21 世纪海上丝绸之路”的提出表明国家将强化通过东南沿海连接东亚、东南亚、南亚、非洲等地区的海上通道。^④ 境内企业在境外设立企业总数居前十位的地方政府，除四川省和黑龙江省之外，其余均位于沿海地区。^⑤ 这既是对建设海上丝绸之路的响应，

① 笔者对农业农村部国际合作司工作人员的访谈，北京，2018 年 7 月 5 日。

② 《重点省份农业“走出去”规划编制工作动员部署会召开》，原农业部网站，2015 年 6 月 4 日，http://www.gjs.moa.gov.cn/gdxwgjhz/201506/t20150604_4632205.htm。

③ 参见推进“一带一路”建设工作领导小组办公室：《共建“一带一路”：理念、实践与中国的贡献》，国家发改委网站，2017 年 5 月 11 日，http://xbkfs.ndrc.gov.cn/ydyl/201705/t20170511_847182.html。

④ Aasia Khatoon Khattak and Iram Khalid, “China’s One Belt One Road Initiative: Towards Mutual Peace and Development,” *Journal of Research Society of Pakistan*, Vol. 54, No. 1, 2017, p. 3.

⑤ 详见农业农村部国际合作司、农业农村部对外经济合作中心编著：《中国对外农业投资合作分析报告（2017 年度）地方篇》，中国农业出版社 2018 年版。

又是对中国外交战略目标的支持。

此外，地域优势是地方政府推动农业外交的重要因素。陕西、甘肃、新疆、宁夏等西北省（自治区）主要对接中亚地区，旨在将中国的先进技术和中亚丰富的农业自然资源相结合；黑龙江、吉林主要对接俄罗斯，有助于双方合力打造陆上粮食运输线；云南、四川、重庆等西南地区和广西等华南地区主要对接东南亚国家，旨在将中国的技术、资金等优势 and 东南亚农业自然资源相结合。^① 在中国整体战略布局下，西、北、南三线共同推进，塑造中国各地与国际对接的农业对外交往格局。

第二，政府、企业、农业研究机构频繁互动。企业和研究机构是中国农业外交的重要参与者，不同的职能使他们在实践中既支持政府工作，又保持独立性，形成了三重互动模式。

企业是项目落地的主要执行者，也是实现国家海外利益的重要载体，其在国际市场上的业务拓展是国家利益的重要组成部分。这些特点使企业不仅成为中国与对象国合作的重要利益共同体，而且得到了国家的支持。从国内维度看，政府召开的历次涉农会议，企业都是重要的参与者，企业走出去的成效受到政府的高度重视。“10+10”银企精准对接机制的建立、首批境外农业合作示范区和农业对外开放合作试验区的认定，都为农企解决融资问题和集群化发展创造条件。从国际维度看，中国积极举办亚太经合组织农业和粮食部长会议、20 国集团农业部长会议等国际农业大会，^② 与各国共商世界农业发展规划和议题，为农企走出去提供制度保障，塑造并规范了农企参与国际竞争的角色。

在农业外交实施过程中，企业也积极参与、帮助政府构筑全球农业交往网络。据农业农村部 2017 年度报告显示，中国多数省份对外投资的境内企业数少于他们在境外投资设立的企业数，其中还未包括辽宁、上海、江苏、

① 参见刘振中、张振：《从三大区域看“一带一路”农业国际合作》，第 76—78 页；农业农村部国际合作司、农业农村部对外经济合作中心编著：《中国对外农业投资合作分析报告（2017 年度）总篇》，中国农业出版社 2018 年版，第 81 页。

② 白峰哲、吕珂昕：《开放合作引领农业走向世界——党的十八大以来农业国际合作成就综述》，《农民日报》2017 年 9 月 23 日，第 1 版。

安徽、福建、山东、广东、甘肃等地正在筹备的境外企业。^① 这表明一些中国企业同时设立了多家境外企业，涉及多个地区、多个项目，形成了中国农业外交的“朋友圈”，增强了中国参与全球民生治理的能力。每一家境外企业实际上都是农业外交的使者，可以通过参与当地的发展与建设，增进当地政府和民众对中国的了解和信任。

政府与农业研究机构也存在互动关系。中国的农业研究机构包括农业院校、农业研究中心和农业科学院。中国各省、自治区、直辖市都建立了农业院校和农业科学院。在农业外交中，政府对研究机构的支持偏重于为学者互访提供政策便利，积极引导中国涉农研究的学者到境外访学，开展田野调查，将专业知识与具体实践相结合，为农业走出去建言献策。这也是政府多次邀请高校和研究机构学者参加涉农会议的重要原因。同时，中国也提供优越的条件，聘请国外涉农研究的知名学者来华讲学，促进农业科研交流。

农业研究机构则根据国家需求和国际农业发展现状建立专业研究平台，培养专业人才。学术交流更易于建立友好关系和长效交流机制，学者间的相互交流和校际友好合作，有助于促进国家间农业技术的传播和农业发展理念的交流，也有利于实现“民心相通”的外交目标。

企业与农业研究机构也频繁互动。人才是企业 and 农业研究机构联系的纽带，为方便校企沟通，农业农村部在全国范围内实施“猎鹰行动计划”^②，促进农业走出去、人才校企对接。此外，部分高校的涉农研究学者也是农企走出去的“智囊团”，在对外设立新的农业项目前，企业往往“问计于校”，将专家意见作为规划农企对外交往的重要依据。

第三，农技专家和农业外交官相互支撑。驻外农技专家和农业外交官主要由政府选派，接受行政命令，代表政府履行不同职责。

首先，农技专家服务于政府，政治诉求嵌入技术指导。政府选派农技专家主要依据对象国的农业诉求，以确定人员结构、派出批次和派出时间，^③ 这

① 详见农业农村部国际合作司、农业农村部对外经济合作中心编著：《中国对外农业投资合作分析报告（2017年度）地方篇》，中国农业出版社2018年版。

② 参见《2019“猎鹰行动”计划成功在南京农业大学举办》，农业农村部网站，2019年4月4日，http://www.gjs.moa.gov.cn/ydyhlzhzhnyzcq/201904/t20190418_6184287.htm。

③ 《农业部南南合作对外考察报告》，第65页，笔者对有关省份农业厅工作人员访谈

是中国农业援助的三大模式之一，虽然未能达到直接进行投资和援建示范中心所产生的立竿见影的效果，但是对于帮助受援国提升农业技术水平发挥了重要作用。^①

除传播技术外，农技专家还扮演着“国家代理人”的角色，呈现出非职业化、高度政治化和去个体化的特征，^②因而也成为中国“亲、诚、惠、容”外交理念的践行者、中国形象的代表者和中国故事的讲述者。在农技专家被派出前，有关部门会为他们举行职业培训，以增强身份认同、明确责任。^③为不辜负国家信任，面对受援国陌生的农业环境，农技专家发挥主观能动性，对中国农业技术进行二次创造，^④解决受援国农业发展的技术难题。原农业部对外经济中心报告显示，农技专家通过种植水稻示范，帮助当地增加粮食产量，并将中国的农业生态模式、稻田养殖技术带到当地，试验示范，培训当地农民，帮助解决生产技术难题，在受援国引起较大反响，不仅当地媒体多次宣传报道，也受到当地官员甚至总统的赞誉。^⑤

为增加当地人民对中国的信任，除正式工作往来外，农技专家还帮助当地居民解决生活问题。这些日常生活中的非正式交往，提升了农技专家与受援国合作伙伴关系间正式合作的融洽度和有效性，^⑥也有利于实现农技专家和受援国农民之间的民心相通。不论是出于国家使命，还是出于对当地民众的个人情感，农技专家在提高受援国农业发展中的地位不可替代。正如美国学者黛博拉·布罗蒂加姆（Beborah Bräutigam）称赞中国的农业外交时所言，

时所得，2018年1月25日。

① 参见黄贤金等编著：《非洲土地资源与粮食安全》，南京大学出版社2014年版，第193页。

② 陆继霞、李小云：《中国援非农技专家角色分析——以中国援非农技组派遣项目为例》，第85页。

③ 《“南南合作”项目工作总结》，第5页，笔者对有关省份农业厅工作人员访谈时所得，2018年1月25日。

④ 参见Lila Buckley, Chen Ruijian, et al., “Chinese Agriculture in Africa: Perspectives of Chinese Agronomists on Agricultural Aid,” Discussion Paper, January 2017, p. 14.

⑤ 原农业部对外经济合作中心：《积极开展“南南合作” 促进实施“走出去”战略》，第3页，笔者对有关省份农业厅工作人员访谈时所得，2018年1月25日。

⑥ 陆继霞、李小云：《中国援非农技专家角色分析——以中国援非农技组派遣项目为例》，第99页。

“农技专家是中国这条巨龙的礼物之一”^①。

其次，农业外交官服务政府，专业外交官参与国家行为。赫德利·布尔（Hedley N. Bull）认为，外交官不仅是信使，还是善于在国际话语中捕捉和传递微妙信息的专家，他们的作用不只是传递信息，还要判断运用什么样的语言表达信息，确定在什么样的场合以及向什么样的人传递信息。^② 农业外交官作为专业的外交人员，不仅要具备布尔所说的外交官的素养，而且要具备农业领域的专业知识。农业外交官主要由农业农村部公开选拔、由中国驻外大使馆统一安排工作，负责了解和掌握所在国农业发展现状、农业政策变化等内容，提供决策参考，为推动农业走出去创造条件。^③ 农业农村部人事劳动司司长毕美家曾将他们称为中国农业外交的千里眼、顺风耳。^④ 《农业国际合作发展十二五规划》明确，“加强农业外交人才储备，积极争取向重点国家和地区派驻农业外交官，支持和推荐农业系统优秀人才到国际组织任职，强化贸易谈判队伍专业化建设，设立农业部首席谈判代表。”^⑤ 这表明为支持国家“走出去”战略，中国农业外交的人才队伍建设日益专业化。

外交主体是外交战略和策略的实施者，是项目落地的利益攸关方，涉及外交的诸多领域。从农业外交的顶层设计者，到民间使者，再到国家代理人 and 农业外交人才队伍，多元化的外交主体体现了多轨外交在农业领域的具体实践，表明“走出去”战略提出以来中国的农业外交已经进入全方位、多领域发展的时代。

二、中国特色农业外交的机制创新及其面临的挑战

外交机制既是规范国家外交行为和塑造国家外交角色的准则，也是双边

① 参见[美]黛博拉·布罗蒂加姆：《龙的礼物：中国在非洲的真实故事》，第1页。

② [英]赫德利·布尔：《无政府社会世界政治中的秩序研究》，上海世纪出版集团2015年版，第151页。

③ 笔者对农业农村部国际合作司工作人员的访谈，北京，2018年7月5日。

④ 中国常驻联合国粮农机构代表处：《首届农业部派驻欧洲农业外交官工作座谈会暨工作交流会在罗马顺利召开》，《世界农业》2016年第8期，第229页。

⑤ 《农业国际合作发展十二五规划（2011—2015）》，原农业部网站，2012年1月11日，http://www.moa.gov.cn/gk/zcfg/nybgz/201201/t20120111_2454566.htm。

和多边合作的平台，亦是明确未来外交走向的制度保障。双边合作机制、区域多边机制、全球国际机制共同构成了 21 世纪中国农业外交机制。中国在结合不同机制特征的基础上，探索中国特色农业外交模式，以期既对接对象国或地区的农业需求，又满足中国农业走出去的目标规划。

（一）机制创新

第一，以部级对话为主体的双边合作机制。双边机制是国家间外交的基本模式。由于仅涉及两个行为体，因而更容易根据双方需求设置议题，即便产生矛盾，也能够通过协商找到利益的平衡点。^① 首先，在部级双边合作机制下，中国和对象国签署的新项目越来越多，增进了双边往来与合作。如中德在第五轮政府磋商中签署了《关于青年农业实用人才交流项目的联合意向声明》，这是继 2014 年李克强总理和默克尔总理在柏林发表《中德合作行动纲要》并将农业合作作为两国未来创新合作领域之后的创新型延续。^② 其次，农业是中国外交的重要载体，建立农业示范园区是实现以部级双边合作带动中国与区域多国友好往来的重要方式。例如，中国在保加利亚建设的首个中国—中东欧国家农业合作示范区将成为中国与中东欧 16 国及欧盟农业合作的“桥头堡”。^③ 再次，部级对话是两国农业合作的常态化机制，既明确两国未来农业合作方向、合作领域，也促进两国农业部门的定期交流与沟通，有助于及时提出新方案、解决新问题。

第二，以论坛交流为主体的地区发展机制。地区发展机制是基于多边主义^④ 理念，根据普遍的行为准则，以区域为核心，由三个或三个以上国家通过会议论坛的形式进行协商、谈判，以更好地实现国家利益和解决区域共

① Nicholas Bayne and Stephen Woolcock, *The New Economic Diplomacy: Decision Making and Negotiation in International Economic Relations*, London and New York: Routledge, 2017, pp.167-168.

② 龙新：《青年农业实用人才交流项目启动》，《农民日报》2018 年 7 月 10 日，第 1 版。

③ 龙新：《首个中国—中东欧国家农业合作示范区在索非亚揭牌》，《农民日报》2018 年 7 月 9 日，第 1 版。

④ 罗伯特·基欧汉认为多边主义是指三个或三个以上国家通过临时性安排或制度协调外交政策的一种实践。参见 Robert O. Keohane, “Multilateralism: An Agenda for Research,” *International Journal*, Vol. 45, No. 4, 1990, p. 4.

性问题的一种外交机制。^① 在这种机制下，国家间的外交活动具有更高的开放性、包容性、平等性，若成员国利益诉求一致，将会加速外交进程，使国家合作更高效，促使成员国共享合作成果。^② 当前，由中国参与并发挥主要作用的涉农地区机制包括中阿合作论坛、中非合作论坛、东盟“10+3”、澜沧江—湄公河合作机制、中国—中东欧“17+1”等。在这些机制中，以中国为一方，地区国家为另一方，在这些“多+1”的机制中，中国与成员国倡导共商、共建和共享的合作理念，共同构建开放、包容、普惠的区域农业合作框架。在农业议题设置上，中国立场和理念普遍受到成员国的高度关注。同时，成员国也倾向于“抱团取暖”，合力开展对华战略合作，使“多”与“1”之间能够大致形成平衡。

第三，以国际组织为主体的国际机制。国际机制是由国际组织塑造、由成员国共同参与解决国际议题的合作机制。当前，联合国粮农组织构建的综合性粮农治理机制、世界粮食计划署构建的粮食援助机制、国际农发基金构建的农业贷款机制、二十国集团等，是中国开展农业外交的主要国际机制。

一方面，在国际机制中，中国通过农业外交逐渐提升在农业领域的影响力和话语权，推动中国农业治理理念得到国际社会的广泛认可。中国已逐步实现了从农业治理的受援者到治理的参与者，再到议题的设置者和治理的引领者的身份转变。^③ 另一方面，国际机制是中国通过农业外交塑造国际形象的重要平台。农业是发展中国家的重要关切之一，多数发展中国家高度重视涉农国际机制，希望借此平台实现粮食安全。^④ 但它们往往在国际机制中很少享有话语权。在全球机制中，中国作为最大的发展中国家，不仅具有个体属性，还兼具群体属性，中国已借助国际机制提出有利于发展中国家农业发

^① 参见郑启荣、牛仲君主编：《中国多边外交》，世界知识出版社2012年版，第3—4页；[美]詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫：《争论中的国际关系理论（第五版）》，世界知识出版社2003年版，第545页。

^② 参见 Stuart Murray, “Reordering Diplomatic Theory for the Twenty-first Century: A Tripartite Approach,” doctoral thesis, Bond University, March 2006, p. 53.

^③ 笔者对原河南省农业厅工作人员的访谈，郑州，2018年1月25日。

^④ Nora Mckeen, “Global Governance for World Food Security: A Scorecard Four Years after the Eruption of the Food Crisis,” http://www.momagri.org/UK/personal-accounts/Global-Governance-for-World-Food-Security-A-Scorecard-Four-Years-After-the-Eruption-of-the-Food-Crisis-_1018.html.

展的议题。例如，中国不仅推动 G20 将粮食安全列为重要议题，^① 而且是最早参与联合国粮农组织南南合作的国家之一。

为对接对象国或地区的农业发展规划，满足不同的农业诉求，并服务于中国农业“走出去”和“引进来”的发展战略，中国已积极构建了以部级对话为主体的双边合作机制，以论坛交流为主体的地区发展机制和以国际组织为主体的国际机制。其中前者奠定了双边对话的基础，后两者塑造了多边交流的平台，逐渐形成了以“以双边带多边，以多边促双边”为特征的新时期中国农业外交机制。尽管中国农业外交在实践探索中形成了全方位的农业外交机制和多元的农业外交主体，但农业外交中存在的问题仍不容忽视。

（二）风险与挑战

第一，对象国的投资风险。国家风险指一国在对外投资、贷款和贸易活动中国家资产因东道国的情况所面临的危险程度，包括自然风险、经济风险、社会政治风险。^② 其中自然风险指东道国遭受的自然灾害给外国资产带来的威胁；经济风险指东道国贸易、金融等经济政策的调整给外国资产带来的威胁；社会政治风险指东道国政治制度、领导架构、法律法规等方面的调整以及文化差异、地缘冲突、宗教意识形态冲突、战乱、恐怖主义等因素给外国资产带来的威胁。^③

从目前来看，社会政治风险出现频率最高，表明在农业外交中若无法在当地利益集团间寻求利益平衡、无法融入当地文化或无法根据当地政策调整作出转变，将制约农业合作的成效。自然风险出现的频率最低，表明由于自然风险具有不可抗性和难以预测性，其所造成的损失程度并不因重视度升高而降低。从时间轴看，2013—2016年，除经济风险出现的频率在2016年小

① Niall Duggan and Teemu Naarajärvi, “China in Global Food Security Governance,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 24, No. 9, 2015, p. 943.

② 参见张金杰：《国家风险的形成、评估及中国对策》，《世界经济与政治》2008年第3期，第59—60页。

③ 参见陈伟：《中国农业对外直接投资研究》，中国农业出版社2015年版，第122—142页；James Agarwal and Dorothee Feils, “Political Risk and the Internationalization of Firms: An Empirical Study of Canadian-based Export and FDI Firms,” *Canadian Journal of Administrative Science*, Vol. 24, No. 3, 2007, pp. 165-181; Duncan H. Meldrum, “Country Risk and Foreign Direct Investment,” *Business Economics*, 2000, pp. 3-6.

幅度下降之外，其他风险的出现频率均保持上升，这反映了伴随着国家对农业“走出去”战略的高度重视，对象国的国家风险逐渐成为农业外交的核心关切（见图2）。

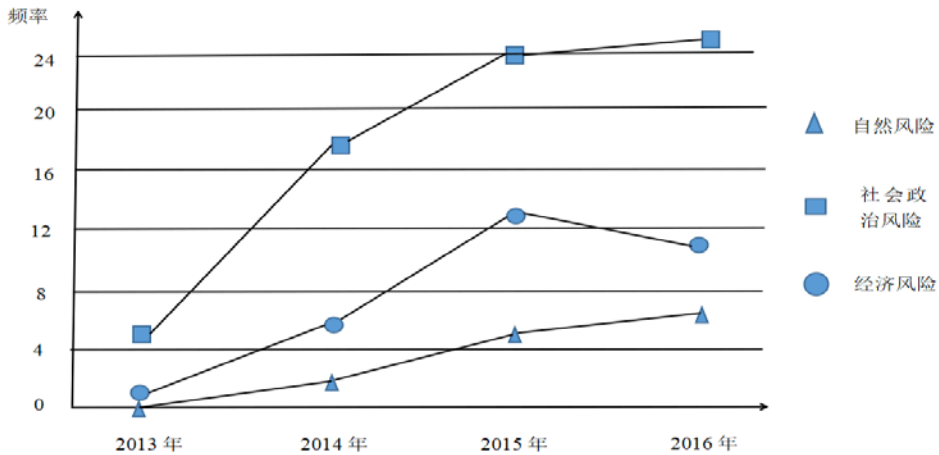


图2 2013—2016年中国农业对外投资合作中不同风险的出现频率^①

资料来源：2014—2017年度《中国对外农业投资合作报告》。

第二，中资企业整体实力不强。农业生产具有周期长、见效慢的特点，充足的资金是项目成功实施和推动农业互联互通建设的关键。但从整体上看，中国农企依然面临融资难、抗风险能力弱等问题。笔者在对农业农村部国际合作司工作人员访谈时得知，当前政府虽对农企提供资金支持，但金额较少，政府主要为农企搭建平台，融资多少取决于企业自身，^②且民营农企的劣势更加突出。农业农村部数据显示，2016年有81家民营企业在境外设立了153家农企，占企业对外投资总农企数的73.56%，但民营企业的平均投资规模不到国有企业的1/3，^③导致一些民营农企常因资金链原因不得不

^① 该报告已出版五本（2012—2016年），在2013年的报告中开始出现国家风险等相关内容。

^② 笔者对农业农村部国际合作司工作人员的访谈，北京，2018年7月5日。

^③ 农业农村部国际合作司、农业农村部对外经济合作中心编著：《中国对外农业投资合

停止营业。同时，由于资金限制，农企缺少应对对象国国家风险的综合能力。对农企而言，停业、破产仅意味着经济损失，但对国家而言，却制约了“走出去”战略的整体实施。

第三，“中国农业威胁论”不容忽视。中国农业外交常遭受舆论攻击，国际舆论出现了“海外屯田说”和“农业殖民主义”等不实言论，使“中国威胁论”被赋予新的形式。首先，中国农业外交触及了西方的既得利益，中国主张的“道义优先”与美国等西方国家主张的“利益优先”体现出截然不同的理念，导致西方国家制造国际舆论，将中国视为威胁对象国粮食安全的国家。其次，对象国的一些政治精英对中国心存疑虑，如俄罗斯《独立报》曾刊文表达对远东耕地会成为中国飞地的担忧。^①再次，中国农企自身的不足。一些小企业为了利益，不注意保护对象国的生态环境，造成当地政府对中国的排斥。同时，对外宣传较弱导致对象国民众对中国缺少了解，导致付出和回报失衡。

三、中国特色农业外交的战略塑造与前景展望

农业外交是中国“软外交”的重要组成部分，也是中国在域外国家或地区分享治理理念、在东道国塑造国际形象的重要外交方式。因此，中国农业外交需立足于当前的合作机制，借助多元的农业外交主体和优势农业资源，积极塑造新的合作模式，服务于国家整体外交。

（一）创新农业外交机制

第一，在国内发展机制层面。首先，政府需加强统筹，提高农业现代化水平和粮食保障能力。先进的农业技术是中国农业走出去的关键，中国的农业技术在解决国内农业问题的同时，也应针对对象国的自然环境不断提高创新能力，以此提高对象国对中国农业技术的认可和信赖。另外，粮食是中国农业外交的重要资源之一，提高粮食储备是中国农业外交发挥主动性的前

作分析报告（2017年度）总篇》，第97页。

^① 关键斌：《俄罗斯远东百万公顷农田要对外出租》，《中国青年报》2012年1月30日，第4版。

提，这既能保障中国粮食安全，又能提高农业援助能力，亦确保在世界粮食危机发生时不受制于人。此外，政府对企业的支持除搭建平台和营造外部环境外，也应加大对企业的财政扶持力度，既要注重国有农企的发展，培养大型跨国企业，又要对有竞争力的民营农企提供资金支持。

其次，中国农业企业要提升抗风险能力。为降低风险，农企在走出去前需全面了解投资对象，既要对国家“走出去”的政策文件进行专项解读，也需派遣调查团到对象国，向当地民众、政府以及驻外中国机构了解具体情况。农企走出去不是继续当“农民”，而是要做“粮商”^①，农企之间应加强交流与合作，形成集群优势，以增强国际竞争力。农业外交涉及多个领域，农企招聘不宜仅局限在农业院校，需将招聘范围扩大至国际政治、国际法、国际贸易、外交学、区域与国别研究、同声传译等多个领域，实现农企全方位的人才队伍建设。

再次，农技专家、农业外交官和农业研究机构要积极配合农业走出去。农技专家宜加强语言技能培训，以便直接和当地农民交流经验并了解他们的农业需求；农业外交官既要通过官方平台和当地政府、企业建立良好的关系，以便在问题产生时缓解矛盾，又要多走入田间地头，以普通人的身份和当地农民交朋友，了解当地农业生产的真实状况；农业研究机构宜依托区域与国别研究的学科建设，培养国别研究人才，尤其是对发展中国家的研究，鼓励相关人员到发展中国家的农村实地考察。

第二，在双边合作机制层面。首先，中国开展农业外交既要明确自身农业优势，又要详细了解合作国的农业现状和农业政策；既要“投其所好”，又要“为我所用”；既要充分发挥中国农业优势在两国交往中的作用，又要借助与对象国的友好往来，顺势推动中国农业“走出去”。其次，中国与农业技术型国家的双边合作需以学习吸纳为基础、人才交流为途径、技术创新为目标推动项目落地，根据中国各地的农业发展现状决定技术运用的地域分布，并结合地方自然环境对域外技术再创造，防止对域外技术的过度依赖，如中国和以色列的农业合作即属此类情况。再次，中国与自然资源丰富但资

^① 王辰越、程国强：《中国农业走出去出路在哪里？——做“粮商”而不是做“农民”》，《中国经济周刊》2013年第49期，第77页。

金匱乏的國家的雙邊合作需立足于自身的技术、資金和人才优势，將農業示范園區和農場作為載體，既幫助對象國開發農業資源，完善基礎設施建設，也倒逼中國企業提高農業技術水平，探索雙邊互利的合作模式，如中國與東南亞國家的農業合作。最後，中國與自然資源匱乏但資金充足的國家的雙邊合作，需結合中國的技術和對象國的資金，在經濟保障的基礎上創新適合當地耕種的農業技術，這不僅能夠彌補東道國自然稟賦的缺陷，也能夠提升中國農業技術的海外認同，如中國與海灣國家的農業合作即如此。

第三，在區域發展機制層面。論壇型機制是中國開展主場外交的重要平台。在論壇召開前，中國宜根據外交部、商務部等系統駐外機構提供的國別發展報告，歸納有關地區農業發展的總體特征，進而制定中國參與地區農業治理的方案，如設立由成員國共同出資的農業發展專項資金，幫助因自然災害造成農業歉收的區域國家。在論壇召開過程中，中國需積極斡旋，以解決共同問題為基礎統籌各方農業發展訴求，並調整發展規劃使其成為具有地區普適性的農業發展方案。在論壇結束後，中國應積極落實簽署的農業發展協議，掌握項目落地的情況，並在下屆論壇召開前就協議實施的具體問題提出新的解決方案。

第四，在全球性國際機制層面。伴隨中國國際地位的提升和國際話語權的上升，中國應捍衛發展中國家的生存權和發展權，宜在國際組織中說明發展中國家面臨的農業發展困境，如資金短缺、自然環境惡劣和地區沖突不斷等，借助國際社會各行為體的力量，加速彌補發展中國家的農業短板。此外，南南合作是中國參與全球農業治理的重要途徑，參與方式已實現糧食援助、資金支持、專家指導、技術輸出等多元化，但前兩種參與方式屬暫時性措施，只是單純“輸血”，雖能產生立竿見影的效果，但無助於實現農業的可持續發展。因此，中國需更注重專家指導和技術輸出等具有“造血”功能的參與方式，推動發展中國家在農業領域實現自我發展，掌握農業生產權，同時也體現中國發展型的農業外交模式，不僅能推動中國塑造負責任大國的形像，而且能使“中國威脅論”不攻自破，更能加深廣大發展中國家對中國的信任，順勢深化各領域合作與發展。

（二）积极探索在第三方市场的农业合作新范式

第三方市场农业合作是未来中国农业外交的主要发展方向，也是一种正在塑造的新的农业合作模式，将促使双边合作向三边合作的范式转换，益于实现“1+1+1>3”^①的规模效应，这主要包括两个方面。

一方面，追求政治利益，即通过在第三方市场的农业合作推动国家间外交关系的发展，如有关当事国在政治上存在矛盾且在其他领域未能实现突破，希望通过农业交往构建一种新的问题解决路径。正在探索的中国—以色列—埃及三边农业合作就是很好的例证。实际上，以色列方面已经表现出同中国开展与阿拉伯国家农业多边合作的巨大兴趣。2017年初，在以色列总理内塔尼亚胡访华之际，中以学术交流促进协会（Sino-Israel Global Network & Academic Leadership, SIGNAL）就向中方提出了开展中国—以色列—埃及三边农业合作的意向，希望借助中阿友好关系的渠道利用以色列技术帮助埃及农业发展，以实际改善以色列同阿拉伯国家的关系的目的，并彰显中国在中东地区独特的协调能力与领导潜力。该计划得到了以色列政府的支持，以色列外交部亚太司司长哈盖·夏格利尔（Hagai Shagrir）表示，这是一项能够实现地区多边共赢的战略提议，体现出中以农业合作的巨大潜力。^②中国也需以农业合作为抓手，参与中东地区民生治理，提出中国的解决方案。

另一方面，追求经济利益，即通过在第三方市场合作促进资金、技术、生产资料、基础设施等资源的优化配置，实现三方共赢的效果。中国在第三方市场的农业合作已取得了一定成效，如中国和西班牙合作实施的温室大棚项目落地埃及斋月十日城，助力埃及农业发展。^③当然，仍有不少领域值得进一步探索。首先，中国可以与海湾国家通过“资金+技术”的模式在苏丹

① 国家发改委副主任宁吉喆在国新办举行的共建“一带一路”5年进展及展望发布会上指出，“第三方市场合作有助于实现‘1+1+1>3’的共赢效果”，国务院新闻办公室网站，2018年8月28日，<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/37601/38866/zy38870>；商务部亚洲司原司长吕克俭在谈论中日合作时表示，“中日第三方市场合作能起到‘1+1+1>3’的实际功效”，封面新闻，2018年11月19日，<http://www.thecover.cn/news/1392457>。

② 笔者对中以以色列学术交流促进协会会长魏凯丽女士的访谈，北京，2017年3月25日。

③ 《中企助力埃及农业发展》，新华网，2018年12月23日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-12/23/c_1123892441.htm。

开展农业合作，苏丹既是中国对外农业援助的主要国家，也是海湾各国海外购地种粮的主要国家。中国的农业技术与海湾国家的资金形成优势互补，将充分开发苏丹的农耕土地并解决农村剩余劳动力就业的问题，满足中国经济利益、海湾国家粮食供给和苏丹农业发展的三方诉求。其次，中国宜与欧盟通过“资金+技术”和“技术+生产资料”等模式在非洲开展农业合作。非洲是中国和欧盟开展农业合作的主要市场，中欧应在《中欧合作 2020 战略规划》的框架下，将双方在可持续农业、有机农业、粮食安全等领域的合作拓展到非洲，这既有利于相互借鉴，也有助于节约双方在非的合作成本。再次，中国宜与日本、韩国在东盟与中日韩“10+3”机制下，依托区域全面经济伙伴关系协定（RECP）谈判，在东盟开展农业基础设施建设、大米紧急储备等项目合作，避免在同一项目重复投资。此外，中日也可在中亚、欧洲等第三方市场开展合作，日本可借助中哈物流基地的建设和中欧班列的运行，扩展日本农产品在中亚、欧洲的销售渠道，^① 中国也可以此为契机强化区域运输网络，搭建农产品的国际运输线。

2019 年政府工作报告中首次明确“拓展第三方市场合作”^②，这将是未来中国实施“走出去”战略的一个重要发展方向，在迎接机遇的同时也面临挑战。中国开展第三方市场农业合作需警惕域外大国的干预、密切关注农业利益分配、农业生产要素的投入比例、第三方农业市场投资风险等问题。从国内视角看，中国应制定第三方市场农业合作的总体规划，明确国内各部委和企业的职能，针对第三方市场建立保护中国海外利益的专项机制。从国际视角看，中国宜与合作国在第三方市场开展调研，尤其加强对“弱政府、强社会”国家的考察，应综合考虑这些国家的中央政府、地方政府、农企、农民等利益攸关方的诉求，确立各方的参与方式和利润分配模式，统筹构建三方农业合作机制和联合预警机制。

（三）塑造“一带一路”沿线的农业外交新格局

^① 徐梅：《从“一带一路”看中日第三方市场合作的机遇与前景》，《东北亚论坛》2019 年第 3 期，第 64 页。

^② 2019 年政府工作报告，中国政府网，2019 年 3 月 5 日，<http://www.gov.cn/zhuanti/2019qqlh/2019lhfgzbg/index.htm>。

“一带一路”倡议贯穿亚、欧、非大陆，连接农业发展历史悠久的东亚经济圈和现代农业优势明显的欧洲经济圈，横跨农业资源丰富的广大腹地，加强与沿线国家的农业合作具有较强的互补性。^① 农业发展是沿线国家的重要关切，如俄罗斯《2030年前俄联邦农业机械行业发展纲要》、土耳其《中间走廊建设》、埃及《“百万费丹”土地改良计划》等，都将农业视为国家未来发展和对外交往的重要组成部分，这为中国在“一带一路”沿线构建农业外交新格局创造了有利条件。

第一，中国可借助“一带一路”倡议和沿线国家发展战略对接的契机，在对象国需求强烈的农业领域开展合作，有针对性地提供资金、技术、人才等方面的支持，并以此为基础建立全方位的农业合作模式，从而将该模式运用于沿线地区具有共性问题的国家。例如，中国宜加快迪拜海水稻种植技术在阿拉伯地区的传播进程，促使该地区摆脱沙漠等自然环境对农业生产的束缚，减少其对粮食进口的依赖；中国也可将与哈萨克斯坦联合培育的马铃薯新品种的技术推广到中亚，解决中亚地区马铃薯品种单一、产量低、抗虫害能力差等问题，^② 改善当地人民的饮食结构。

第二，中国宜完善与“一带一路”沿线国家在铁路、公路、港口等农产品运输领域和农作物播种、水利灌溉等农业生产领域的基础设施建设。前者有利于打通农产品的海陆运输线，塑造双向开放的农业合作模式。沿线国家也可搭中国在农业运输领域的“顺风车”，盘活农业生产要素，加速沿线国家农产品流通。后者既有助于增强中国农业机械和农业技术的海外传播力，又有利于提高沿线国家的农业机械化、现代化水平。

第三，中国地方政府可积极融入次区域一体化进程，加速与沿线国家的次区域农业合作。例如，云南宜依托大湄公河次区域（GMS）农业合作机制，并将其塑造成云南服务于中国农业外交、落实中国和5个东南亚国家农业合作项目的重要平台。次区域农业合作有利于充分利用地方农业资源和提升地

^① 原农业部、发改委、商务部、外交部：《共同推进“一带一路”建设农业合作的愿景与行动》，2017年5月，第5页。

^② 参见王金虎、贾鹏：《希森马铃薯成功“远嫁”哈萨克斯坦》，中华合作时报网，2018年10月5日，<http://www.zh-hz.com/HTML/2018/10/22/393925.html>。

方对国家农业外交的参与，地方应根据所属的次区域范围制定农业走出去的实施方案，将城市塑造成中国了解世界农业发展的窗口，推动城市实现地方性—区域性—国际性的角色转换，提升中国在国际农业市场中的地位。

结 束 语

21 世纪中国农业外交既是对国家“走出去”战略的对接，又是对农业资源的充分利用，亦可促进中国农企不断提升自身实力，增强国际竞争力。目前中国农业外交的目标与手段、资源配置与制度设计、对内统筹与对外协调等仍处于探索阶段，与中国实现民心相通、构建互联互通等外交目标相契合，外交制度上的互动和外交主体间的多重关系共同推动了中国的农业外交。随着农企走出去步伐加快和农业外交资源的不断丰富，未来中国农业外交的发展将具有更重要的意义。

第一，中国农业外交是中国特色大国外交、“大外交”和“大外事”的有机组成部分，是对中国外交工具箱的完善。随着国家间依存度日益加深，通过“高政治”手段实现外交目标的成本越来越高，各国都希望在和平的国际环境下通过合作实现外交诉求。中国农业外交是在和平与发展的时代主题下，对中国“软外交”领域的创新，它充分发挥了非国家行为体在外交中的作用，达到“以柔克刚”的效果。

第二，中国农业外交有助于发展中国家的民生治理。“民生赤字”而非“民主赤字”是发展中国家治理的重要困境，以粮食安全为特征的“民生赤字”是发展中国家尤其是西亚、非洲国家政治和社会动荡的根源之一，维护粮食安全则是发展中国家最大的民生问题。^①《全球粮食安全和营养现状报告》显示，2018 年全球仍有超过 8.2 亿人口面临饥饿的威胁，高于 2017 年的 8.11 亿人，且主要集中于发展中国家。^② 中国作为最大的发展中国家，

① 张帅：《埃及粮食安全：困境与归因》，《西亚非洲》2018 年第 3 期，第 114 页。

② FAO et al.eds., *The State of Food Security and Nutrition in the World 2018*, Rome: FAO, 2019, p. 3.

与其他发展中国家具有相似的国情，中国的治理经验对它们有一定的借鉴意义。农业外交是中国与发展中国家分享民生治理经验的重要方式，随着与发展中国家农业交往的日益密切，中国愿意帮助它们提高粮食产量，增进民生福祉，体现了中国注重民生的治理理念。

第三，中国农业外交有助于落实联合国《2030 年可持续发展议程》。在联合国成立 70 周年之际，各国一致通过了《2030 年可持续发展议程》，这是在联合国于 2000 年提出的以减贫为核心的千年发展目标的基础上，提出的综合性可持续发展目标，旨在为人类可持续发展明确行动计划。在《2030 年可持续发展议程》提出的 17 项可持续发展目标中，“消除饥饿，实现粮食安全，改善营养状况和促进可持续农业”位于第二项，^① 表明农业可持续发展受到国际社会的高度重视。农业可持续发展不仅是农业领域的发展，更关系到人心思定、国家稳定和地区安定。中国农业外交一以贯之的理念之一就是可持续发展，既捍卫各国人民的发展权和生存权，又维护世界和平与发展。为落实《2030 年可持续发展议程》，中国将继续拓展农业国际合作伙伴和合作范围，在农业领域向有关国家和地区提供力所能及的帮助。

总之，自 1999 年中国提出“走出去”战略以来，中国农业外交作为一项崭新的研究议题，还有诸多现实挑战需要应对，如在开展农业外交时如何将国内粮食安全与对象国粮食安全目标相契合，中国国际农业合作与其他大国农业合作的关系如何协调，中国农业外交与地区组织和联合国发展目标如何相适应，中国农业外交的现实利益与道义利益如何平衡，等等。中国特色农业外交作为新时代中国“大外交”“大外事”的有机组成部分，必将在“一带一路”建设中成为中国参与发展中地区民生治理的重要手段，也将是中国对人类和平与发展事业作出贡献的重要方面。

[责任编辑：石晨霞]

^① United Nations, “2030 Agenda for Sustainable Development,” <https://www.unescwa.org/about-escwa/regional-coordination-mechanism/working-groups/2030-agenda-sustainable-development>.

创新伙伴关系的次级维度*

——基于跨国城市联盟的欧亚创新合作探析

赵 隆 于宏源

【内容摘要】 当前,科技进步和新一轮产业革命可能使现有国际秩序发生颠覆性重组,主要大国围绕创新发展的竞争与博弈日益突出。城市在国际创新合作中具有特殊的要素配置功能,而跨国城市联盟有利于形成以城市为主体的次国家创新合作实践平台。在以后苏联空间为主体的欧亚地区,主要城市虽拥有智力资本储备,但因缺乏高效的技术转化能力、产学研协同创新能力、科技金融融合能力等,尚未形成具有较强创新竞争力的城市群。基于跨国城市联盟的欧亚城际创新合作,有助于实现城市创新要素互补,激发城市的创新主体和载体功能,丰富城市外交的“双向度”特征,为中国的创新伙伴关系建设提供次级互动形态。但是,欧亚城际创新合作面临政治身份认同和主权让渡困境,而部分主体间创新要素的同质化也可能使城际创新合作出现“单轮驱动”现象。

【关键词】 创新伙伴关系 城市外交 跨国城市联盟 欧亚创新合作

【作者简介】 赵隆,上海国际问题研究院副研究员(上海 邮编:200233);
于宏源,上海国际问题研究院研究员(上海 邮编:200233)

【中图分类号】 D8

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2019)05-0116-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201905006

* 本文系上海市软科学研究项目“上海面向‘一带一路’构建高水平创新网络研究——以中欧创新战略伙伴关系和‘一带一路’支点国家合作为例”(18692100800)、上海市社科规划中青班专项课题“人类命运共同体思想与新时代中国的全球治理观研究”的阶段性成果。感谢上海国际问题研究院杨剑研究员为本文提供的宝贵建议。

当前,国际格局进入旧秩序式微和新冲突叠加的深刻演变周期,随着全球生产链、价值链和创新链的延长和扩散,各国间的知识鸿沟、数字鸿沟、技术鸿沟更加突出,围绕新一轮科技革命和产业变革的国际竞争成为“百年未有之大变局”的重要注脚。在此背景下,中国先后与瑞士^①、以色列^②、德国^③、英国^④、芬兰^⑤等国建立或探索建立创新伙伴关系,并与日本建立了“中日创新合作机制”^⑥,与俄罗斯建立了“中俄创新对话机制”^⑦,与巴西打造“巴西—中国创新对话”^⑧合作机制,希望通过创新伙伴关系建设重新定义国家间的竞争形式和内容,协调创新伙伴之间的竞争与互补关系。

与此同时,城市作为主体通过组建跨国城市联盟参与全球治理的实践日渐成熟。在全球层面,世界城市和地方政府联盟(UCLG)^⑨、世界大城市气候领导联盟(C40)^⑩等应运而生。在地区层面,欧洲地区的跨国城市联盟逐步兴起,包括欧洲能源城市协会(Energy Cities)、地方城市发展欧洲

① 《中华人民共和国和瑞士联邦关于建立创新战略伙伴关系的联合声明》,新华网,2016年4月8日, http://www.xinhuanet.com/world/2016-04/08/c_1118572645.htm。

② 《中华人民共和国和以色列国关于建立创新全面伙伴关系的联合声明》,新华网,2017年3月21日, http://www.xinhuanet.com/politics/2017-03/21/c_1120668765.htm。

③ 《中德合作行动纲要:共塑创新》,新华网,2014年10月11日, http://www.xinhuanet.com/world/2014-10/11/c_1112772707.htm。

④ 《中英关于构建面向21世纪全球全面战略伙伴关系的联合宣言》,新华网,2015年1月22日, http://www.xinhuanet.com/world/2015-10/22/c_1116911370.htm。

⑤ 《中华人民共和国和芬兰共和国关于建立和推进面向未来的新型合作伙伴关系的联合声明》,新华网,2017年4月5日, http://www.xinhuanet.com/2017-04/05/c_1120756512.htm。

⑥ 《中日双方签署关于建立中日创新合作机制的备忘录》,商务部新闻办公室,2018年10月26日, <http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201810/20181002800203.shtml>。

⑦ 《第二届中俄创新对话推动务实合作》,新华社,2018年10月17日, http://www.gov.cn/xinwen/2018-10/17/content_5331568.htm。

⑧ 《巴西—中国创新对话在里约热内卢举行》,新华网,2018年11月15日, http://www.xinhuanet.com/world/2018-11/15/c_1123719320.htm。

⑨ 世界城市和地方政府联合组织是由世界城市协会联合会、地方政府国际联盟和世界大都市协会为共同探讨解决全球化和城市化带来的挑战而于2004年5月合并成立的,是目前最大的世界城市和地方政府国际组织。该联盟的会员来自世界127个国家超过1000个城市。详见 United Cities and Local Governments 官网: <https://www.uclg.org/en/organisation/about>。

⑩ 世界大城市气候领导联盟是致力于应对气候变化和温室气体减排,推动城市低碳发展的国际公益性组织,在全球共有近100个成员城市。详见 C40 Cities 官网: <https://www.c40.org/about>。

网络（LUDEN）等。^①随着国家间的相互依赖关系逐步“下沉”并嵌入次级行政单元，各国主要城市或地区城市群不但成为跨国生产活动、国际金融、商品与服务贸易、产品标准和技术规范、文化生产和传播的中心，同时因全球生产链和价值链的延长和扩散，向创新要素的引导和创新生态网络的构建及维护等创新合作主体功能延伸，呈现出从创新合作载体向主体的角色转变趋势。从区位角度来看，创新要素的系统性东移正成为全球创新格局演变的重要趋势，为广袤的欧亚地区孕育创新合作城市群带来机遇。目前，关于中国创新伙伴关系建设的目标、路径和层级，如何以次国家层面的城际合作促进创新要素的聚集流动，如何通过跨国城市联盟中的政策协调、议题设定为欧亚地区的城际互补性创新合作提供平台支持等问题，尚缺乏相应的梳理和研究。本文将跨国城市联盟的理论和实践作为参考，将“欧亚创新合作”从狭义上界定为中国与后苏联空间国家的合作，聚焦于欧亚地区城市的创新要素特征，探讨基于跨国城市联盟的欧亚创新合作模式，从而发掘城市外交在创新合作中的新形态，明确城市在创新合作中载体和主体的双重功能，尤其是论证创新伙伴关系建设的欧亚方向和次级维度，并提供参考借鉴。

一、国际创新合作的宏观背景

创新被广泛认为是经济长期发展的主要推动力，也是发展中国家实现工业化、赶超发达国家的关键因素。随着世界经济、科技、产业发展的周期性波动，基于知识的创新活动与全球化进程中的产业链、价值链构建过程同步发展，如何通过全球化的技术平台或创新网络融入全球供需系统，如何通过发挥创新协同能力成为知识和技术的聚集地，是各国发展所重视的环节。

从积极的角度看，知识从技术领先国家向后发国家流动是全球产业链和

^① 欧洲能源城市协会成立于1990年，目前拥有来自30个国家的1000多个城镇会员，专注于欧洲城镇的能源转型发展，详见Energy Cities官网：<https://energy-cities.eu/vision-mission/>。地方城市发展欧洲网络（Local Urban Development European Network）成立于1989年，由8个成员国的19个城市发起，主要关注欧盟涉及城市、城镇和乡村地区的政策协商，详见LUDEN官网：<http://www.ludenet.org/our-values>。

价值链重组、各国共同发展的重要驱动因素，而国际合作和竞争可从不同侧面促进全球范围的知识扩散，成为推动全球化造福所有国家的重要渠道。^①但从消极的角度看，知识和技术流动的性质和速度，尤其是二者背后的权力差距深受国际政治的影响。^②对于不具备先发优势的国家来说，技术变革主要依赖外部的创新注入，而自主性创新的动力往往受阻于外部知识获取的便利性并产生路径依赖。但是，由于知识的溢出效应在不同的国家力量对比中可能出现主动性溢出、被动性溢出和限制溢出等多种情况，导致后发国家在国际创新合作中处于被动地位，特别是受制于现实权力格局。举例来说，当发展中国家与发达国家的技术差距等于或大于一代时，发达国家的知识溢出、技术转移和产业政策等往往朝着有利于国际创新合作的方向发展，而当两者的技术差距小于一代甚至不存在代际差异时，具备先发优势的国家往往会借助知识产权保护、国家安全保护等制度性工具限制国际性的知识扩散，以及技术和创新人才的流动。同时，持续的权力差距导致新兴经济体虽然有更多渠道接触新知识和新技术，但在知识生产和推广、技术转化和扩散、标准设定与制度设计、自我适应和二次创新等各个环节难以获得有利地位。

虽然国际合作是推动创新的依赖性要素之一，但由此产生的创新能力变化也塑造着国家间的竞合关系。影响技术密集型部门和知识流动的保护主义呈抬头之势，对全球创新网络和创新的传播构成风险。^③首先，各国在人工智能、大数据、量子科学、数字经济、生物技术、先进制造业的技术创新突破，导致全球供应链、价值链和创新链的重组，并加剧国家间在“创新—科技—治理权力/能力”要素框架中的力量对比差异，特别是传统创新大国拥有的更为多元的政策工具和资源配置能力，^④对知识溢出、技术转移和

① IMF, *World Economic Outlook: Cyclical Upswing, Structural Change*, April 2018, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/03/20/world-economic-outlook-april-2018>.

② [美]本·斯泰尔、戴维·维克托、理查德·内尔森：《技术创新与经济绩效》，浦东新区科学技术局、浦东产业经济研究院译，上海人民出版社2006年版，第44页。

③ Cornell University, INSEAD, WIPO, *Global Innovation Index 2019*, 2019, https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/zh/wipo_pub_gii_2019_keyfindings.pdf.

④ 从人工智能的发展来看，美国总统特朗普签署了“维持美国在人工智能领域领导地位总统令”，要求“集中联邦政府资源发展人工智能”，并强调“防范战略竞争对手和外国对手”；欧盟将《通用数据保护条例》（GDPR）的颁布视为人工智能领域的立法基础，并积

产业政策的限制趋向，进一步加大了国家间的知识和技术鸿沟。其次，创新成果在深海、极地、外空、网络等空间的应用也影响着国家间的互动方式，使创新能力不足的国家在全球治理新疆域中落伍，进一步导致全球治理的碎片化和赤字化。同时，虽然创新带来的技术进步可以被国家行为体作为政府治理的新工具和新渠道，加快本国社会与国际社区的融合，但也带来因技术突破产生的新挑战，尤其是政府借助新技术管控危机时的原生缺陷和规范滞后，以及技术伦理、隐私权保护等新问题。这些国内治理问题可能通过新的传播工具和渠道迅速扩散至其他国家和国际社会，产生双向传导的效果。

历史上，众多发展中国家和新兴经济体都曾经陷入对创新外部要素的路径依赖，压缩甚至中断自主创新的投入，将发展重点放在占据全球创新链和产业链的中低端位置上。也有部分国家把自主创新置于国际合作创新之上，力图建立与当前国际市场不完全一致的两种知识、技术和创新体系。但是，中国的创新发展采取了兼顾创新外部性和本土性的第三条道路，也就是通过鼓励市场化的国际创新合作吸引外部创新要素，同时利用产业政策培育本国的比较优势行业，有选择地加强自主创新。在实践中，以中国为代表的新兴国家科技实力的强劲提升让美国等西方国家产生明显的焦虑感。但是，中美在知识生产和集聚能力、技术突破和转换能力、^① 资源配置和策源能力、产品吸纳和传播能力上仍存在巨大差距。^② 据统计，2018 年全球创新 1 000 强

极探讨建立“欧洲人工智能联盟”；法国出台了《法国人工智能战略》，同样强调使“法国成为人工智能领域的领导者”；德国制定了《联邦政府人工智能战略要点》，提出“人工智能德国制造”的概念；日本在《未来投资战略》中将人工智能视为建设“5.0 超智能社会”的重要基础；俄罗斯提出在 2019 年内制定相应的人工智能国家战略。从资源配置来看，欧盟在《人工智能战略》的指导下，提出 2018—2020 年引导成员国在人工智能领域进行 200 亿欧元的公共和私人投资，并在 2020 年后每年投入不少于 200 亿欧元。欧盟委员会也将投入 15 亿欧元作为国家投资的补充，在 2021—2027 年期间欧盟长期预算中，向“地平线计划”和“数字欧洲”至少投入 70 亿欧元。

^① 在专利申请数量方面，欧洲专利局发布的报告显示，2018 年中国向欧洲专利局申请的专利数量达到创纪录的 9401 件，在申请国排行榜上名列第五，但美国仍然是提交专利申请最多的国家，共提交逾 4.3 万件，紧随其后的分别为德国、日本和法国。详见《欧洲专利局：去年中国专利申请数量创新高》，新华网，2019 年 3 月 13 日，http://www.xinhuanet.com//2019-03/13/c_1124230253.htm。

^② 例如，美国在基础研究的投入总量远高于全球平均水平，美国国家科学基金会 2018 年基础研究经费达到 50 亿美元(350 亿元)，而美国政府基础研究预算总额为 290 亿美元(2000

的研发支出总额上升了 11.4%，达到 7 820 亿美元，但是，全球研发投入排名前十的上市公司全部是美国企业，中国的企业投入仅为美国 3 290 亿美元的 1/5。^① 美国等西方国家主观性忽略这一差距，反而大肆渲染中国所谓的“科技威胁”，号召盟友对华进行科技围堵，反映出传统创新大国在面对非西方国家的科技创新竞争时，挥之不去的战略焦虑和敏感心态，而此类焦虑感和认知错觉往往会快速传导至各国的政治、安全、科技、外交政策中，激化国家间竞争的态势。

二、跨国城市联盟：次国家创新合作的实践基础

随着跨国城市联盟的兴起，次国家层面的治理权威逐步得以肯定，合作方式也由等级性分布向网络化转变。目前，基于城市的跨国网络化治理在扶贫、救灾、公共卫生、教育、环境保护等领域进行了诸多实践，成为全球治理中的资源汇集、技术创新、最佳实践推广以及规范扩散的重要平台。世界各国的主要城市逐渐重视参与跨国城市联盟，并以此作为其拓展经济利益、制度性权力和城市外交渠道的重要工具。

（一）跨国城市联盟的理论与实践

目前，学术界对跨国城市联盟的属性界定有三种不同向度。首先是空间向度，认为跨国城市联盟是信息流、金融流、观念流等相互连接的空间节点，强调空间位置的重要性及资源获取的便利性，倡导打造集体行动平台。该观点认为，跨国城市联盟推动形成了城际合作的“互锁网络模型”（Interlocking Network Model），即以世界经济为主体的网络层、以城市为主体的节点层以及以企业为主体的次节点层相互衔接，将跨国公司带动的资金流、物资流、交通流与全球科技创新合作的知识流和信息流，共同汇聚在以城市为中心的

亿元）。相比之下，2018 年中国基础研究中中央财政支出预算仅为 542.86 亿人民币。详见《美国基础研究为何长期傲视全球？》，《科技日报》2019 年 2 月 11 日，第 6 版。

^① Barry Jaruzelski, Robert Chwalik, and Brad Goehle, “What the Top Innovators Get Right,” *Strategy + Business*, Vol. 93, 2018, <https://www.strategy-business.com/media/file/sb93-What-the-Top-Innovators-Get-Right.pdf>.

地缘节点之上，倡导企业通过城际间的合作网络为全球客户提供服务。^①

其次是关系向度，认为跨国城市联盟的兴起与城市 and 全球治理之间关系的转变相关。有学者提出，当代世界城市网络理论适应全球化时代城市间关系演变的需求，应以关系视角替代结构视角推动理论研究范式的转型，以“中心流动理论”替代“中心地方理论”来解释世界城市的形成机制。^②也有观点认为，全球城市是全球事务互动的微缩，作为全球经济、文化中心，政策中心和技术信息复合体发挥重要作用，并具备了全球性的活动能力，而城市在特定跨界政策议题上的合作推动了跨国城市联盟的形成。^③

最后是行为体向度，认为随着全球化的不断深入，通过各类议题网络的建立，具有资源和信息优势的城市成为全球多层治理的重要力量。作为各国内部传统的地方政府合作的补充，跨国城市网络不但强调代表国家的合法性，也强调跨国层面的城市交流，特别是将城市行为体纳入跨国政策议题设置中，将城市活动的范围和影响力拓展至国家之外，作为群体更好地抓住机遇，应对全球性挑战。也就是说，此类观点强调城市作为各类行为体集合的其中一员，参与到全球多层治理之中。^④

据笔者不完全统计，目前已成立的全球性跨国城市联盟约为 31 个，其中欧洲约有 19 个。在空间类别上，跨国城市联盟可分为全球性城市联盟和地区性城市联盟。在议题类别上，可分为全球议题^⑤、国家和城市议题^⑥、

① Ben Derudder and Christof Parnreiter, "Introduction: The Interlocking Network Model for Studying Urban Networks: Outline, Potential, Critiques, and Ways Forward," *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Vol. 105, No. 4, September 2014.

② 马学广、李贵才：《全球流动空间中的当代世界城市网络理论研究》，《经济地理》2011年第10期，第1630—1637页。

③ Kent E. Calder and Mariko de Freytas, "Global Political Cities as Actors in Twenty-first Century in International Affairs," *SAIS Review*, Vol. 29, No. 1, 2009, pp. 79-97.

④ Michele M. Betsill and Harriet Bulkeley, "Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change," *Global Governance*, Vol. 12, No. 2, April/June 2006, pp. 141-159.

⑤ 主要包括和平市长会议、世界历史都市联盟、国际地方环境行动理事会、国际和平使者城市联合会、世界能源城市伙伴组织、世界遗产城市联盟、国际太阳能城市倡议、全球创意城市网络世界大城市气候领导联盟、世界城市首长气候变迁理事会、世界科技城市联盟。

⑥ 主要包括亚太城市市长峰会、欧洲能源城市协会、世界城市和地方政府联合组织、世界城市和区域电子政府协议组织、世界旅游城市联合会、欧洲城市组织、欧洲城市安全论坛、地方城市发展欧洲网络、波罗的海城市联盟、欧洲地方和地区政府大会、欧洲社会经济城市和地区网络、亚太城市间合作网络、南美城市网络、南方城市联盟等。

民众议题^①三大类。值得注意的是，上述三类跨国城市联盟的功能相互影响，单一城市联盟并非仅发挥某种单项功能，它仅根据不同跨国城市联盟的侧重进行分类。可以看到，城市群体为了更好地应对全球性问题，跨越国界通过自愿、互利以及协商的方式进行制度性合作，逐步建立网状的组织架构和治理平台，有助于促进相关信息、知识、技术等方面的交流，从而提升自身在全球治理中的资源配置能力和制度性影响力。但是，有关跨国城市联盟和城际合作的理论建构多源于西方国家的实践，相对忽视了发展中国家的特殊情况，现有跨国城市联盟中发展中国家城市的数量依然相对有限且影响力较弱。在全球力量对比再平衡的趋势下，如何借助跨国城市联盟等平台提升自身的制度性权力和话语权，也成为部分国家关注的焦点。

（二）城市的次国家创新合作角色

创新能力是国家全球竞争力的重要组成部分。根据世界经济论坛发布的《全球竞争力指数 4.0》（Global Competitiveness Index 4.0）报告，拥有较强全球竞争力的国家多为创新强国，这些国家普遍拥有具备创新策源能力的城市或城市群。^② 如果将城市的创新能力与国家整体创新能力进行横向对比，可以看到全球科技创新中心高度集中在美国、西欧发达国家，以世界大城市群地区为代表。全球科技创新中心集中在世界大城市群地区，北美 34 个全球科技创新中心有 19 个位于其三大城市群中，西欧拥有以伦敦为核心的英国城市群和以巴黎为中心的欧洲西北部城市群。^③ 按照全球化与世界级城市研究小组（GaWC）公布的《2018 年全球城市分级排名》（The World According to GaWC 2018），伦敦和纽约被认定为全球综合实力最强（Alpha++）的两

① 主要包括国际教育城市联盟、世界城市扶贫联盟、国际灯光城市协会、全球城市发展基金、城市和地区循环和可再生资源联盟、欧洲地方民主联盟、都市和协会联盟等。

② 例如，东京集中了日本约 30% 的高等院校和 40% 的大学生，拥有全国 PCT 专利产出的 50% 和世界 PCT 专利产出的 10%。美国硅谷以不到 1% 的人口获得了全美 12% 的专利，吸引了全美超过 40% 和全世界 14% 的风险投资。纽约集聚了全美 10% 的博士学位获得者、10% 的美国国家科学院院士以及近 40 万名科学家和工程师，伦敦集中了英国 1/3 的高校和科研机构，每年高校毕业生约占全国的 40%。详见杜德斌：《对加快建成具有全球影响力科技创新中心的思考》，《红旗文稿》2015 年第 12 期，第 25—27 页。

③ 杜德斌、段德忠：《全球科技创新中心的空间分布、发展类型及演化趋势》，《上海城市规划》2015 年第 1 期，第 76—81 页。

大特等城市，而香港、北京、新加坡、上海、东京等强一线城市（Alpha+）都拥有较强的创新能力。^①

总体而言，城市在国际创新合作中可以发挥知识聚集、技术溢出、产业驱动和价值引领四大功能。城市的知识聚集既包括基础科学和创新思维，也包括科技劳动力和资本等全要素创新资源的聚集。技术溢出指城市本身拥有多样化的产业系统、完善的基础设施和丰富的人力资源，由于技术溢出效应，新的创新在临近地域或相似产业上产生。产业驱动指城市通过知识聚集和技术溢出效应，在市场化的条件下进行产品创新、市场创新和管理创新，提高城市和国家实体经济竞争力并带动产业变革。而价值引领则指通过科技进步和产业创新塑造新的文化、生活方式和价值观，引领创新发展。

（三）模式借鉴：世界科技城市联盟的经验

有关科技合作的跨国城市联盟可为欧亚城际创新合作提供借鉴，例如，1998 年 9 月在韩国大田市成立的世界科技城市联盟（World Technopolis Association）是首个由地方政府组成的国际组织，致力于“通过科技城市间交流与合作促进各地区的发展，通过科技进步促进人类的共同繁荣和福祉”，借助城际科技合作推动科技交流、成果转让和城市发展。^② 世界科技城市联盟的成员包括以地方政府为主体的一般成员（General Member）和以科研院所、高校和企业等实体为主体的机构成员（Institutional Member），联盟大会（General Assembly）是世界科技城市联盟的最高决策机构，由一般成员中的市长或市长指派代表组成。目前，世界科技城市联盟共拥有来自 48 个国家的 109 个成员，其中作为一般成员的地方市级政府共 53 个，作为机构成员的科研院所和企业有 56 个，中国已有 9 个城市成为该联盟的一般成员。

在对外合作方面，该联盟自 2005 年以来与联合国教科文组织合作，通过组织国内外培训讲习班帮助相关国家进行科技创新能力建设，在印度尼西亚、斯里兰卡、哥斯达黎加和巴基斯坦等发展中国家开展技术援助和试点项

^① Globalization and World Cities Study Group and Network, *The World According to GaWC 2018*, <https://www.lboro.ac.uk/gawc/world2018t.html>.

^② World Technopolis Association, “*Visions and Goals*,” http://www.wtinet.org/ds1_4_1.html.

目（STPs），该项目 2019 年的主题为“智慧城市概念中的科技发展”^①。这一平台对于增加联盟自身的吸引力和影响力发挥了重要作用。从组织方式来看，世界科技城市联盟旨在推进世界科技城市之间的互惠合作与交流，包括建立国际科技信息网络，通过一般成员间的共同合作促进科技发展，为培育各城市的中小型企业提供协助，协调城市建立和发展科技园区，举办城市电子贸易博览会，等等。每两年举办一次的科技展览会（Hi-Tech Fair）是世界科技城市联盟的主要活动之一，即将于 2019 年 10 月举办的第 16 届科技展览会聚焦于“第四次工业革命和城市未来”，希望通过科技成果展示推动技术转让，提高城市的科技水平和竞争力。

科技创新正成为全球城市竞争力的标志性功能，^② 发掘支点城市的创新潜力，是提升国家整体创新策源能力的重要补充。虽然世界科技城市联盟框架下的活动关注城际科技合作，但也局限于建立城际信息网络，共享相关科技合作经验，未能真正发挥城市作为创新合作载体和主体的双重功能，缺乏能够整合城市创新要素、推动双向流动的平台，尤其是建立包括人才在内的智力资本聚集和扩散机制，以跨国城市联盟为基础的城际创新合作仍存在较大提升空间。

三、基于跨国城市联盟的欧亚创新合作：主体特征和功能分析

与传统的创新合作不同，以后苏联空间为主体的欧亚地区主要城市并非传统意义上的创新领先者，如何准确识别城市的主体特征，界定基于跨国城市联盟的创新合作主要内涵，是对接创新需求与供给能力，从而促进城际创新活动的数量、质量和密度的关键。

（一）主体特征

实现从继承到发展的转变是欧亚地区主要城市的发展重点，同时也是避

^① World Technopolis Association, “UNESCO-WTA Cooperative Projects,” http://www.wtanet.org/ds1_7_6.html.

^② 杜德斌、段德忠：《全球科技创新中心的空间分布、发展类型及演化趋势》。

免苏联时期积累的优秀人才体系和基础研究传统持续流失的手段，并能在此基础上催生新兴科研力量和推动科技进步，具体来看有以下几方面特征。

第一，智力资本雄厚且较为集中。在国家层面，由于继承了苏联雄厚的工业技术和人才，相关国家在基础科学、航空航天、核能、生物技术领域的人才储备优势明显。例如，俄罗斯科学家自 2013 年以来在《科学》《自然》《美国国家科学院院刊》等国际权威期刊中的论文发表数量几乎增长了 40%，占上述出版物刊文总数的 0.8% 左右，^① 俄科学家在强磁场、数学千禧难题、超重元素等基础科学研究中均扮演了引领角色。乌克兰科学家在生物医药、医疗器械、焊接基础科学和应用技术方面享有盛誉。^② 在教育领域，根据俄罗斯经济发展部和俄联邦统计署的数据，2017 年全俄共有近 71 万人从事研发工作，其中约 36 万人为研究人员，而拥有博士和副博士学位的高学历人员占九成以上，其中，近半数科研人员从事自然科学等基础研究。^③

欧亚国家的主要创新资源集中于首都或主要城市。例如，根据俄罗斯高等经济学院发布的《俄罗斯联邦主体创新排名（第 5 期）》，莫斯科和圣彼得堡在“创新活动的社会经济基础”指标中占据俄罗斯前两位，而圣彼得堡在科技潜力方面超过莫斯科位列全俄首位。^④ 俄罗斯科技人力资源主要集中在莫斯科，占全国的 32%，中央联邦区科研人员数量超过全国半数。^⑤ 而作为苏联时期重要的“科学城”（Akademgorodok），新西伯利亚也是目前俄罗斯亚洲板块最大的基础和应用科学中心，被誉为俄罗斯的“硅林”（Silicon Forest）。^⑥ 目前，该市共拥有超过 100 家科研院所以及俄罗斯科学院超过

① 《俄科学家在国际权威科学杂志中发文数量激增》，中国驻俄罗斯联邦大使馆网站，2017 年 9 月 15 日，<http://ru.china-embassy.org/chn/kjhz/elskjt/t1493426.htm>。

② 《乌克兰焊接技术在华落地生根，双方科研成果服务 100 多家企业 树立中乌科技合作典范》，《人民日报》2017 年 2 月 16 日，第 3 版。

③ Министерство науки и высшего образования РФ, Федеральная служба государственной статистики, ВШЭ, Наука. Технологии. Инновации: 2019, <https://www.hse.ru/primarydata/nio2019>。

④ Институт статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ, Рейтинги инновационного развития субъектов Российской Федерации, Выпуск 5, 2017, <https://www.hse.ru/primarydata/rir2017>。

⑤ 《俄罗斯科研人才现状》，中国科技创新人才网，2016 年 9 月 28 日，<https://www.italents.cn/journal/340.html>。

⑥ Oliver Wainwright, “Step into Silicon Forest, Putin’s Secret Weapon in the Global Tech

50%的分支机构，也是全俄唯一加入世界科技城市联盟的城市。^①

第二，未形成较强创新竞争力和影响力的城市群。根据世界知识产权组织（WIPO）2017年发布的《全球创新指数》（见表1），俄罗斯位列中高收入经济体第3名，在全球排名中居第28位。^②

表1 《全球城市创新指数（2016—2017）》排名情况

城市类别	排名（前三名）	中国和欧亚主要城市
全球创新城市	伦敦、纽约、东京	北京（30）、上海（32）、香港（35）、莫斯科（43）、深圳（69）、台北（72）、圣彼得堡（75）
新兴创新城市	迪拜、阿布扎比、开普敦	阿拉木图（15）、基辅（18）、巴库（20）、第比利斯（21）

资料来源：Innovation Cities Index 2016-2017.

俄罗斯、乌克兰等欧亚国家在创新支出相对较少的情况下，获得较高水平的以专利、高技术生产或贸易项目等为代表的创新产出。但与传统创新大国的公私合作模式不同，政府的物质性和制度性扶持在其中扮演了关键角色。例如，俄官方科研人员占全国科研人员总数约34%，这一比例超过几乎所有发达国家和新兴经济体，仅次于阿根廷和罗马尼亚。^③同时，创新系统的不完善导致科研人员劳动报酬偏低和激励机制缺失，相关城市缺乏有效的金融支持和成果转化机制。《彭博创新指数》提出，俄罗斯劳动力的教育水平名

Race,” *Guardian*, November 25, 2017, <http://www.theguardian.com/artanddesign/2016/jan/05/silicon-forest-putin-secret-weapon-global-tech-race-siberia-russia>.

① The city of Novosibirsk, *General Information*, <http://english.novo-sibirsk.ru>.

② Cornell University, INSEAD, WIPO, *Global Innovation Index 2017*, 2017, <https://www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=4193?plang=ZH>.

③ OECD, *Science, Technology and R&D Statistics: Main Science and Technology Indicators*, OECD data, <https://data.oecd.org/rd/government-researchers.htm#indicator-chart>.

列世界第二，乌克兰为第五位，但它们缺乏将其在科学和数学上的杰出传统转化为创新竞争力的能力。^① 根据美国“2thinknow”智库定期发布的《全球创新城市指数》（Innovation Cities Index）显示，基辅、阿拉木图、巴库、第比利斯等欧亚地区城市处于等级较低的“新兴创新城市”行列，而除中国的城市之外，仅有莫斯科和圣彼得堡进入“全球创新城市”行列。

总的来看，欧亚主要城市虽在知识和人才储备方面具有比较优势，但由于创新发展大多来自政府财政支持而非企业自主投入，缺乏高效的技术转化能力、产学研协同创新能力、科技金融融合能力等现代化创新体系建设，导致知识创造难以转化为具有国际影响力的城市或城市群。

（二）欧亚城际创新合作的主要功能

第一，为地区创新要素的互补提供配置平台。随着全球化的深入发展，全球产业链的产品和技术生命周期缩短，而国家的创新活动也从内部投入更多地转向利用外部资源。^② 有观点认为，在经济发展和创新过程中，在没有中心协调的条件下可能出现自发组织、路径创造和空间依赖等特性。^③ 但地缘上的邻近只是促进知识流动和创新合作的一个方面，邻近性本身具有多重维度。以欧洲的跨区域创新合作为例，虽然地理因素是跨区域合作强度的重要决定因素，但是技术邻近性的作用更强，而研发合作经常发生在技术空间相邻的组织之间。^④ 欧亚地区主要城市更符合多维度的地缘邻近性，即借助制度邻近性^⑤、组织邻近性^⑥、文化邻近性^①、社会邻近性^②、技术邻近性^③

① Bloomberg, “Bloomberg’s 2015 Ranking of the World’s 50 Most Innovative Countries,” <https://www.bloomberg.com/graphics/2015-innovative-countries/>.

② Adams D. James and Marcu Mircea, “R&D Sourcing, Joint Ventures and Innovation: A Multiple Indicators Approach,” Working Paper 10474, National Bureau of Economic Research, 2004, <https://www.nber.org/papers/w10474>.

③ Ron Boschma and Ron Martin, “The Aims and Scope of Evolutionary Economic Geography,” in Ron Boschma and Ron Martin, eds., *The Handbook of Evolutionary Economic Geography*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2010, pp. 3-39.

④ Jarno Hoekman, Koen Frenken, and Frank Van Oort, “The Geography of Collaborative Knowledge Production in Europe,” *Annals of Regional Science*, Vol. 43, No. 3, 2009, pp. 721-738.

⑤ Thierry Kirat and Yannick Lung, “Innovation and Proximity: Territories as Loci of Collective Learning Processes,” *European Urban and Regional Studies*, Vol. 6, No. 1, 1999, pp. 27-38.

⑥ Christoph Meisters and Claudia Werker, “Physical and Organizational Proximity in Territorial Innovation Systems: Introduction to the Special Issue,” *Journal of Economic Geography*,

等多种概念,发挥城市主体的“邻居”对地区知识生产、创造和流动的作用。

在以跨国城市联盟为基础的欧亚创新合作中,可以通过对创新伙伴进行分级而发挥多维度的邻近性优势,促进创新要素的互补配置。其中,一级创新伙伴具有较高的知识储备、创造和生产能力,具备一定的协同创新、投融资支持和创新产品转化能力,以及相应的市场需求。从目前来看,除了中国的相关城市之外,俄罗斯的莫斯科、圣彼得堡等主要城市是欧亚地区仅有的一级创新伙伴。二级创新伙伴指具有一定的知识储备、创造和生产能力,以及相应的市场需求,但欠缺或不具备协同创新、投融资支持和创新产品转化能力的城市。此类伙伴的最大特征是针对一级创新合作伙伴在资源、能力、渠道上的相对依赖性,主要包括基辅、第比利斯、巴库等城市。三级创新伙伴在知识储备、创造和生产能力,以及协同创新、投融资支持和创新产品转化能力上不具备比较优势,但拥有潜在的创新产品市场需求。此类伙伴的最大特征是针对一级和二级创新合作伙伴在资源、能力、渠道上的绝对依赖性,如明斯克、阿拉木图等城市。相关城市具备在知识储备和生产能力、协同创新和投融资转化能力、产品的市场需求方面的交叉互补性,成为以跨国城市联盟为基础推动欧亚城际创新合作的重要基础。对中国来说,如何借助市场规模和数据深度等优势要素,把创设符合共同需求的知识生产流动体系、技术研发和转化标准体系、资源共享和配置体系作为主要方向,主动塑造包容性创新生态系统,是欧亚城际创新合作实现有效需求对接的关键。

第二,激发欧亚地区城市的创新主体和载体功能。从国际经验看,部分城市正积极推动实体化和机制化的跨国城际创新合作。例如,由德国的吕塞尔斯海姆市(Rüsselsheim)、劳恩海姆市(Raunheim)和凯尔斯特巴赫市(Kelsterbach)组建的“三方共赢”城市联盟,以自身的区位、资源和市场

Vol. 4, No. 1, 2004, pp. 1-2.

① Jas Gill and Richard J. Butler, “Managing Instability: in Cross-Cultural Alliances,” *Long Range Planning*, Vol. 36, No. 6, 2003, pp. 543-563.

② Matt Bradshaw, “Multiple Proximities: Culture and Geography in the Transport Logistics of Newsprint Manufactured in Australia,” *Environment and Planning A*, Vol. 33, No. 10, 2001, pp. 1717-1739.

③ Lydia Greunz, “Geographically and Technologically Mediated Knowledge Spillovers between European Regions,” *The Annals of Regional Science*, Vol. 37, No. 4, 2003, pp.657-680.

优势与中国相关城市及企业开展互补合作。2017 年，“三方共赢”城市联盟与中兴集团签署协议，提出借鉴中兴的智慧城市“银川模式”，在德国和欧洲推广“Smart City Europe”，融合德国本地资源和中国企业资源，完成智慧城市建设中的标准制定、技术架构、解决方案、产品管理、创新研发、本地化等工作。^① 与其他欧亚城市相比，以高端制造业、战略性新兴产业见长的北京、上海、深圳等中国城市在促进创新和产业链结合、加速技术扩散与转移、推动研发与转化的有效衔接等方面具有比较优势，可以通过创设跨国城市联盟发挥创新合作主体功能，引导地区城市创新资源的集聚和流动。

载体功能是城市参与国际创新合作的传统优势。从中国经验看，长三角地区的常州、杭州、上海等地正积极参与承接国际创新合作平台，包括列入《中以创新合作行动计划（2018—2021）》的中以常州创新园和中以（上海）创新港，以及杭州经济技术开发区的中以跨境孵化器、中以 IT 创新园，浙江省筹划设立的国家级中以国际创新园，等等。截至 2018 年，中以常州创新园已集聚以色列及中以合作企业 81 家，累计孵化以色列企业 20 多家，不仅数量领跑全国，业态也最为丰富。^② 此外，沈阳市中德（高端）装备制造产业园、太仓中德先进制造技术国际创新园等多个创新合作平台也相继建成。以跨国城市联盟为载体承接国家间创新合作的项目落地，也有助于提升城市在知识的生产和传播、技术的转化和应用以及产品制造和扩散方面的承载力。

第三，丰富城市外交的“双向度”特征。传统观点认为，城市外交的主体是地方政府，旨在促进国家外交的多元化，^③ 城市在全球治理中发挥着重要作用，^④ 并归纳出“地方政府外交政策”^⑤ 的概念。但也有学者认为，城

① 《欧洲智慧城市，中欧跨境产业》，环球网，2017 年 7 月 2 日，http://world.huanqiu.com/GT_European/2017-07/10929539.html?agt=925.undefined。

② 《常州打造高质量工业城市 创新生态进入升级版》，人民网，2019 年 5 月 19 日，<http://js.people.com.cn/n2/2019/0519/c360301-32953525.html>。

③ [英]安东尼·吉登斯：《失控的世界》，周云红译，江西人民出版社 2001 年版。

④ Chadwick F. Alger, *The UN System and Cities in Global Governance*, New York: Springer, 2014.

⑤ Heidi H. Hobbs, *City Hall Goes Abroad. The Foreign Policy of Local Politics*, London: Saga, 1994.

市外交的功能是双向度的，不但可以配合国家总体外交和参与全球治理，^①也可以促进地方的经济社会发展，^②还有观点把城市外交纳入公共产品范畴，提出将其嵌入国际制度并深度治理、创新、扩散和深化规范。^③从广义的角度说，城市外交是城市或地方政府为了自身利益在国际政治舞台上发展与其他行为体关系的制度和过程，而这一互动涵盖了安全、发展、经济、文化、网络等多个领域，^④城市外交本身成为世界政治经济结构与进程的核心组成部分。从狭义的角度看，城市外交作用表现在对世界城市网络、外交决策体系以及城市发展规划和空间格局的适度影响方面。^⑤在创新合作这样的低政治议题方面，通过基于跨国城市联盟的创新合作，城市可以承接部分国家下放的权力，维护并扩大城市经济与社会可持续发展的国际空间，甚至推动构建相应的城市外交制度建设。

第四，为创新伙伴关系建设创造次级互动形态。随着创新资源加速突破组织、地域、国家界限，一些地理区位优势、产业基础较好、创新环境优良的城市能够更多、更广地集聚全球创新要素，成为创新网络节点城市。^⑥而节点城市对创新要素流动则拥有引导、组织和控制能力，可能成为国际创新合作新标准、新组织和新制度的创造者。对中国而言，将国内议程中的创新发展战略延伸至全球伙伴关系建设之中，利用国际创新资源打造全球、地区和城际层面的知识、科技、信息、人才、经济紧密联系的跨国城市联盟，使城市成为资源聚集、技术创新、最优实践推广以及规范扩散的重要主体和载体，有助于将知识创新能力和技术发展潜力转化为国家综合竞争力，也是以

① 赵可金、陈维：《城市外交：探寻全球都市的外交角色》，《外交评论》2013年第6期，第61—77页。

② 龚铁鹰：《国际关系视野中的城市——地位、功能及政治走向》，《世界经济与政治》2004年第8期，第37—42页。

③ 汤伟：《世界城市与全球治理的逻辑构建及其意义》，《世界经济与政治》2013年第6期，第97—116页。

④ Rogier van der Pluijm and Jan Melissen, "City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics," *Clingendael Diplomacy Papers*, No. 10, Netherlands Institute of International Relations, April 2007, p. 6.

⑤ 汤伟：《“一带一路”与城市外交》，《国际关系研究》2015年第4期，第59—68页。

⑥ 杜德斌：《对加快建成具有全球影响力科技创新中心的思考》。

创新为要素推动构建更加平等均衡的伙伴关系的重要次级维度。

结 束 语

有关基于跨国城市联盟推动欧亚创新合作的讨论,有利于认识城市作为创新主体和载体的功能,促进地区和城际互补性创新要素有效流动,丰富城市外交的多元形态,是发掘创新伙伴关系建设次级维度的尝试。当然,上述概念在主体特征、地区环境和相关国际实践中仍处于初步讨论阶段,且面临一系列问题。首先,由于欧亚地区内部民族、语言、宗教、文化的交互影响,对各自的制度模式、经济形态、文化思潮也产生了影响,形成了较为独特的“东西方文明结合部”现象。^①主要城市在发展理念和目标上不尽一致,甚至存在与城际创新合作方向不相符的法律、规章,造成硬性障碍或软性约束。其次,部分国家基本处于全球化的疏漏地区或初级阶段,“新独立国家”因民族构建和国家构建而对国家主权较为敏感,从国家向城市的主权让渡问题可能成为共同身份构建的主要障碍。再次,“以技术赢市场”或“以市场换技术”虽然总体符合不同发展水平国家和城市的需求,但基于跨国城市联盟的欧亚创新合作的主要场域为后苏联空间,本地区存在多种以政治身份认同为基础的倡议或组织,如何避免欧亚城际创新合作陷入主导权争夺值得思考。最后,基于跨国城市联盟的欧亚创新合作可能出现“单轮驱动”现象。目前的欧亚城际创新合作主体在创新能力上差异较大,中国的主要城市在创新策源和供给能力方面处于领先,而其他城市在创新要素方面则相对具有同质性,如何避免创新要素的单向流入,导致城际创新合作无法实现平等互利,是基于跨国城市联盟的欧亚创新合作目前所面临的重大挑战。

[责任编辑:石晨霞]

^① 冯绍雷:《东西方文明结合部:俄国研究的一个基本分析范畴》,《俄罗斯研究》2012年第6期,第12页。

冷战后日本小国主义思潮探析^{*}

蔡 亮

【内容摘要】 小国主义与大国主义作为一种政治思潮，主要体现为指导一国不同的发展方向和政策取向的战略意图。从日本近代以来的发展过程看，其大国主义强调的是注重军事在国家力量和国际影响中的权重，甚至不惜走军国主义路线；而小国主义一以贯之的理念是反对军国主义，主张国家发展重心应集中于经济、文化等领域。尽管自近代以来，大国主义长期占据日本社会主流，但小国主义也始终在日本的思想领域占有一席之地，尤其为战后日本和平主义社会氛围的产生提供了重要的理论支撑。现阶段，安倍内阁奉行的是以解禁集体自卫权，修改和平宪法为特征的大国路线，与之相对的是以添谷芳秀的“中等国家”论和鸠山由纪夫的“去大日本主义”论为代表的小国主义。他们认为制约日本“大国梦”的根本因素在于日本国力不可逆转的持续衰落，因此批判安倍内阁的做法脱离了日本的基本国情。他们主张日本应从内心接受自身属于“中等国家”的现实国家定位。这样的观点一方面呈现出近代以来日本小国主义思潮的历史承袭性，另一方面又体现出鲜明的时代特征。而从日本的未来发展趋势而言，小国主义或许为其指明了一条理性的前进道路。

【关键词】 小国主义 大国主义 安倍内阁 美日同盟 中日关系

【作者简介】 蔡亮，上海国际问题研究院副研究员（上海，邮编：200233）

【中图分类号】 D831.4

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2019)05-0133-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201905007

^{*} 本文系国家社科基金重点项目“战后日本价值观思潮的嬗变与中日关系研究”（14AGJ008）和国家社科基金重大项目“东北亚地缘政治环境新变化与我国的综合方略研究”（13&ZD050）的阶段成果。

一、问题的提出

小国 (small state) 与大国 (great power) 之别一方面取决于综合国力的大小, 有一系列如经济规模、领土面积、人口数量、军事力量、科技水平等数据指标可供参考; 另一方面大小之别又属相对概念, 大国通常指能充分影响乃至左右世界政治格局的国家, 而小国的重心则局限于自身和与己有切身利益的周边一隅。^① 所谓“大者保天下, 小者保其国”^② 也。可见小国并不一定指国力弱小之国 (“micro state” or “mini state”), 还应包含“非大国” (lesser power), 如地区大国和中等强国 (middle power) 等。^③

在国际政治的境下, 小国主义与大国主义主要作为一种政治思潮, 体现为指导一国不同的发展方向和政策取向的战略意图。如大国主义意指拥有强大经济实力和军事实力的国家在处理国际关系时, 倾向于采取在地区乃至世界上彰显本国权威的态度。^④ 相对地, 小国主义则倾向于对内改善民生, 对外注重遵守国际准则, 强化国际合作, 并在经济、文化等非政治领域发挥国际影响。^⑤ 通常而言, 小国因受国力弱小、国际环境限制等因素影响, 采用小国主义策略可谓无可奈何。然而问题是, 为什么大国有时亦会奉行小国主义, 或者为什么大国内部也有力量在宣传小国主义?

在中国的春秋战国时期, “王”与“霸”一直是儒家关于政治理念论述中的一个经典话题。通常而言, 王道是以仁为思想基础, 重视礼乐, 主张建设一个注重“礼乐和谐”的社会。在孔子的论述中, “王”与“霸”的界限并不清楚, 这一点是由孟子与荀子来完成的。虽然孟子与荀子对“王”与“霸”两者关系看法不尽相同, 但二人对“王”与“霸”的相关定义都大同小异。

① 百瀬宏: 「国際政治における大国と小国—その問題史的考察」、『国際政治』第25号、1964年、55頁。

② [清]焦循撰: 《孟子正义·梁惠王章句下》(上), 沈文倬点校, 中华书局1987年版, 第112页。

③ 百瀬宏: 『小国—歴史にみる理念と現実』、岩波書店、2011年版、295~296頁。

④ 田中彰: 『小国主義 日本の近代をよみなおす』、岩波新書、1999年版、3~4頁。

⑤ 百瀬宏: 『小国—歴史にみる理念と現実』、116頁。

如孟子谓“以力假仁者霸，霸必有大国。以德行仁者王，王不待大……以力服人者，非心服也，力不赡也。以德服人者，中心悦而诚服也。”^① 荀子谓“王夺之人，霸夺之与，强夺之地。夺之人者臣诸侯，夺之与者友诸侯，夺之地者敌诸侯。臣诸侯者王，友诸侯者霸，敌诸侯者危。（霸者）辟田野，实仓廩，便备用，案谨募选阅材伎之士，然后渐庆赏以先之，严刑赏以纠之。存亡继绝，卫弱禁暴，而无兼并之心，则诸侯亲之矣。修友敌之道以敬接诸侯，则诸侯说之矣。（王者）仁眇天下，义眇天下，威眇天下。仁眇天下，故天下莫不亲也；义眇天下，故天下莫不贵也；威眇天下，故天下莫敢敌也。以不敌之威，辅服人之道，故不战而胜，不攻而得，甲兵不劳而天下服。是知王道者也。”^② 总体而言，孟荀的相同处都强调安民是政治的目的，即使是富国强兵、兴利图霸，最后的落脚点依旧是安民而非尊君。但二者的主要差别在于孟子认为王霸之分，主要系于君主之地位，而荀子强调王霸在术上有本质的差异。^③ 然而不论如何，儒家均将“王天下”作为其追求的最高政治目标而摈弃“霸道”，这也成为中国传统政治文化的一大特色。

近代以降，最为典型的例子发生在英国。维多利亚女王治理下的英国在19世纪中后期被公认为“大英帝国的黄金时代”，但在英国对外积极推行帝国主义扩张政策的同时，国内以自由党领袖威廉·格莱斯顿(William Ewart Gladstone)为代表的“小英国主义者”(Little Englander)却在英伦三岛掀起了一股强调改善民生、增进个人自由的政治声浪。^④ 由此可见，无论是“大”还是“小”，核心争议是领导者应该采取“扬外”还是“守内”的政策来维护国家利益，彰显国家的国际地位等。虽说大国奉行小国主义受特定历史环境的国内外因素影响，但归根结底体现的依旧是为政者的一种基于不同政治理念的主观选择。

再以现阶段的日本为例，相比安倍内阁竭力推动的解禁集体自卫权，加

① [清]焦循撰：《孟子正义·公孙丑上》（上），第221页。

② [清]王先谦撰：《荀子集解·王制篇第九》（上），沈啸寰、王星贤点校，中华书局2013年版，第182—187页。

③ 萧公权：《中国政治思想史》（上），联经出版公司1982年版，第485—486页。

④ 尼尔·弗格森著：《帝国：大英帝国世界秩序的兴衰以及给世界强权的启示》，睿睿译，广场出版2015年版，第440页。

强国防建设，修改和平宪法等“重振强大日本”的大国路线^①，以庆应大学教授添谷芳秀（Yoshihide Soeya）为代表的学者主张日本应奉行“中等国家”的发展模式和外交路线，而前首相鸠山由纪夫^②（Yukio Hatoyama）更是针锋相对地倡导“脱大日本主义”。

实际上，自明治维新以来，小国主义思潮一直在日本的思想领域占有一席之地，其一以贯之的理念是反对日本走军事大国的发展路线，主张国家发展的重心应集中在经济、文化等领域。因此，添谷和鸠山等人的主张一方面呈现出近代以来日本小国主义思潮的历史继承性，另一方面又体现出鲜明的时代特征，即在正视日本综合国力处于持续下滑这一趋势的基础上，寻找一条适合国情的发展道路。从这一意义上讲，虽然自近代以来，小国主义并未成为日本社会的主流思潮，但它却为战后日本和平主义社会氛围的产生提供了重要的理论支撑，也为日本的未来发展指明了一条理性的道路，其重要意义不言自明。

在方法论上，本文认为一方面应注重历史纵向维度的延续性，以便于把握近代以来日本小国主义思潮的嬗变脉络；另一方面应关注现实横向维度的比较，通过与安倍内阁施政目标的比较，凸显冷战后小国主义思潮的各种政策诉求。基于此，本文将围绕明治到冷战期间该思潮的历史嬗变、冷战后该思潮的目标诉求及对华政策主张特点等三个方面展开论述。

二、明治到冷战期间日本小国主义思潮的嬗变

从明治维新到冷战结束，日本的小国主义思潮大体上可以分为三个历史时期——明治时期、从大正到二战结束时期和冷战时期。

（一）明治时期的小国主义思潮

明治维新很大程度上是效仿德国大国主义的富国强兵之道。但实际上自

① 渡边治、岡田知弘、二宮厚美、後藤道夫：『「大国」への執念 安倍政権と日本の危機』、大月書店、2014年版、173～210頁。

② 鳩山由紀夫先生为彰显自己是祖父鳩山一郎倡导的友爱理念的继承者和友爱外交的践行者，遂将名字改为“鳩山友紀夫”。但考虑行文习惯，仍在正文中称呼“由紀夫”。

明治维新伊始，小国主义思潮已经开始发端。随着 19 世纪 70 年代中期自由民权运动的兴起，小国主义思潮就有所抬头。^① 其代表人物有中江兆民（Chomin Nakae）、植木枝盛（Emori Ueki）、内村鉴三（Kanzo Uchimura）、幸德秋水（Shusui Kotoku）等。^② 中江的《三醉人经纶问答》被视为集中反映明治时期小国主义政治思想和政策主张的代表论著。书中主张：第一，日本应采取以对外和好为主的外交方针，尤其主张应与中国交好，实现“兄弟邻邦，缓急相救”；第二，抛弃军事扩张的政策，“避免远征的苦劳和费用，尽量减轻人民的负担”，转而奉行“严守防御的战略”，集中力量发展经济，提高民生；第三，在日本经济有所发展之际，借助对华友好，积极开拓中国市场，将之视为日本“取之不尽的利益源泉”。^③

需要指出的是，中江“严守防御”的政策主张甚至已有战后日本“专守防卫”原则的影子。但在赞扬其思想时代进步性的同时也应看到其立场坚定性的不足，即他虽对明治政府竭力推行的对外扩张政策有所批判，但对这一政策造成的结果却倾向于接受。除中江外，植木等人也存在这样的问题，因而他们被称为“妥协性实用主义的小国主义论者”^④。

（二）从大正到二战结束时期的小国主义思潮

从富国强兵的视角而言，明治维新显然获得了成功。然而，日本民众却并未在生活上获得多大改善，因而面对当权者欲继续奉行对外扩张的军国主义道路，社会各界充满了质疑和反对的声浪，以两次护宪运动（1912—1913 年；1924—1925 年）为标志的大正民主运动由此拉开序幕。其根本诉求是让日本如何走上一条以民为本的自由主义发展道路，小国主义思潮也在这一背景下获得发展。这一时期的代表人物有吉野作造（Sakuzo Yoshino）、三浦鍊太郎（Tetsutaro Miura）和石桥湛三（Tanzan Ishibashi）等。^⑤ 其中，石

① 田中彰：『明治維新と西洋文明—岩倉使節団は何を見たか』、岩波書店、2017 年版、201 頁。

② 千葉真：「『小国』平和主義のすすめ 今日の憲法政治と政治思想史的展望」、『思想』2018 年 12 月号、87～91 頁。

③ 中江兆民著、桑原武夫、島田虔次訳・校注：『三醉人経纶問答』、岩波書店、2014 年版、69、105～109 頁。

④ 田中彰：『小国主義 日本の近代をよみなおす』、94 頁。

⑤ 増田弘：『石橋湛山研究 「小日本主義者」の国際認識』、東洋経済新報社、1990

桥的观点最具代表性，对日本社会的影响也最深远。首先，他在提出“大日本主义无价值论”的同时竭力主张内治优先、实质性经济主义的“小日本主义”。其次，他呼吁日本应率先放弃所有殖民地，转而奉行睦邻政策，这对日本国家利益的好处远大于“大日本主义”。再次，他毫不讳言地将中日交恶归咎于日本不断推行的对华侵略扩张政策，指出改善两国关系的源头在于日本的彻底自我反省，尤其是放弃一切在华特殊权益，包括所谓的“满蒙特殊利益”，以及“二十一条”的相关规定，即一战后日本对山东主张的所谓“权益”等。^① 基于此，他批评日本政府的对华政策，认为这种政策除了引发中国民众对日本的反感和仇恨外，对日本有百害而无一利。^②

（三）冷战时期的小国主义思潮

战后的小国主义思潮在很大程度上可与和平主义思潮等量齐观。战后伊始，日本社会上有一群政治立场倾向“革新”、被称为“悔恨共同体”的知识群体，基于自责未能在战前阻止战争的爆发，并在对战争进行深刻反省的基础上，这一群体迫切感到应为探寻一条适合日本发展的和平主义道路，建设一个和平的文化国家而贡献力量。^③ 认为明治维新以来的日本作为一个国民国家是失败的，因此要求构筑一个与战前体制完全不同的崭新的战后体制，遂强调应把来自西方的自由主义理念转化为适合日本和平发展的政治治理模式。^④ 基于此，这群和平主义论者成了日本社会中坚定的护宪力量。本着“战争因人心所发，遂必须在人心中构筑和平的理念”^⑤ 因这一认知，他们视和平宪法为日本的《圣经》和联合国宪章精神的实践，尤其认为第9条

年版、1頁。

① 「大日本主義」、『石橋湛山全集』（第一卷）、東洋經濟新報社、1971年版、243～244頁；「大日本主義の幻想」、『石橋湛山全集』（第四卷）、東洋經濟新報社、1971年版、14～29頁；「滿州放棄論」、『石橋湛山全集』（第一卷）、244～245頁；「青島は断じて領有すべからず」、『石橋湛山全集』（第一卷）、375～377頁；「日支新条約の価値如何」、『石橋湛山全集』（第一卷）、411～415頁。

② 「白紙の上に対外交を展開せよ」、『石橋湛山全集』（第五卷）、東洋經濟新報社、1971年版、142頁。

③ 竹内洋：『革新幻想の戦後史』、中央公論新社、2011年版、41～43頁。

④ 中西寛：「戦後日本外交とナショナリズム」、『国際政治』2012年10月号、1～14頁。

⑤ 高坂正堯：『宰相 吉田茂』、中公クラシックス、2006年版、51～52頁。

放弃交战权的明确规定使日本在战后国际政治中占据了极高的道德高地。进而他们提出日本越坚持和平对世界和平的贡献越大的小国贡献论观点，强调日本在和平宪法框架下坚持和平主义的发展道路，致力于在经济、文化等非安全领域的发展，在为世界和平与繁荣有所贡献的同时，自身的发展模式还可成为国际的典范。^① 因此，他们反对任何军事化行为，认为这不但违反和平宪法，更有将军国主义“恶魔”从魔瓶中释放出来之虞。

众所周知，随着冷战的爆发，美对日占领政策也从民主化和非军事化逐步转为将日本纳入美国的安保体制中，成为对抗东方阵营的远东桥头堡。对此，和平主义论者为日本外交、安保政策提出的路线设计是实现全面媾和，主张和平中立。其逻辑认为，宪法第9条规定放弃交战权后的日本安全唯有建立在世界政治稳定的基础上才能实现，日本应坚持与包括社会主义阵营在内的所有国家实现全面媾和，避免陷入美苏对立格局，而成为一个和平中立之国。^② 因此，他们强烈反对日本参与美日安保体制，并认为组建自卫队也是违反和平宪法的，因为这既不符合和平中立国应有的立场，而且有损日本作为主权国家的主体性，更会把日本拖入战争险境。^③

关于战后日本的安全保障问题。和平主义论者曾提出非武装中立的构想，但随着冷战的爆发，越来越多的人开始质疑，非武装中立是否能有效遏制外部对日本的军事威胁。对此，他们又提出一系列修正意见。其中最具代表性的便是坂本义和（Yoshikazu Sakamoto）提出的由中立国家组成联合国警察部队来保护日本的安全，并将自卫队大幅缩编后作为联合国警察部队的补充力量，共同受部队司令官（由联合国大会任命）指挥的防卫构想。^④

毋庸讳言，在日本被美占领和冷战格局业已形成的背景下，上述基于和平主义理念而提出的各种外交、安保政策构想因“不能全面准确地把握日本

① 百瀬宏：『小国—歴史にみる理念と現実』、325頁。

② 神谷万丈：「日本的現実主義者のナショナリズム観」、『国際政治』2012年10月号、15～29頁。

③ 添谷芳秀：「戦後日本外交史—自立をめぐる葛藤」、日本国際政治学会『日本の国際政治学 第4巻 歴史の中の国際政治』、有斐閣、2009年版、210頁。

④ 坂本義和：「中立日本の防衛構想」、坂本義和『権力政治を超える道』、岩波書店、2015年版、80～83、94頁。

在国际政治中所处的位置”^①，根本不具可行性，因而被当时的现实主义者讥讽为“非实用性的理想主义”^②。

值得一提的是，冷战时期日本的主流政治思潮和社会实践是被称为“保守本流”的“吉田主义”（Yoshida Doctrine）。^③其特征被概括为“轻军事，重经济”，即在维持和平宪法的同时又与美国缔结安保条约，尽管在外交上以日美关系为基轴，但摒弃了战前偏重军事的国家政策，确立经济中心主义的和平发展道路。^④虽然“吉田主义”奉行注重和平主义的小国路线并非是自觉地接纳小国主义思潮的结果，而是在洞悉战后国际政治格局后做出的符合日本国家利益的现实性战略选择，^⑤两者之间甚至还形成了既共存又对立的复杂局面，但这毕竟使得小国主义思潮在战后日本获得了在政策实践中部分表现自我的机会。从这一意义而言，尽管小国主义未成为冷战时期日本的主流思潮，但其为日本政治和社会带来的重要影响是不言而喻的。

三、冷战后日本小国主义思潮的目标诉求

“吉田主义”擘画了战后日本的国家发展道路，且影响深远，甚至可以说时至今日日本尚未完全摆脱其所设定的框架。^⑥但另一方面，“吉田主义”

① 添谷芳秀：「戦後日本外交史—自立をめぐる葛藤」、日本国際政治学会『日本の国際政治学 第4巻 歴史の中の国際政治』、214頁。

② 「戦後外交の原点」、『坂本義和集3』、岩波書店、2004年版、161頁。

③ 吉田茂的主张最初被称为“吉田路线”，其本意是这一路线应是临时的，专为让日本尽快实现经济崛起服务，之后日本应找寻一条新的国家自立道路。继任的鸠山一郎、石桥湛三、岸信介三人虽政治立场差异很大，但目标重心却相同，皆重视实现日本的自立。然而，在岸尝试通过修改《日美安全条约》以改变日本对美从属地位之后，反而从制度上使“吉田路线”得到巩固。到了池田勇人和佐藤荣作执政时期，在长达十几年的时间里，日本政府的工作重心转为在“和平宪法—安保体制”框架下奉行经济中心主义。这直接导致了“吉田路线”的制度化，即一条本应是临时性的政策路线，逐渐变成了日本遵循不逾的国策方针。基于此，日本学者西原正于1977年7月首次用“吉田主义”一词来代替“吉田路线”，此后这一用法逐渐被各界广泛接受。参见矢次一夫、伊藤隆：『岸信介の回想』、文藝春秋、1981年版、123頁；高坂正堯：『宰相 吉田茂』、144頁；添谷芳秀：「吉田路線と吉田ドクトリン—序に代えて」、『国際政治』2008年3月号、8頁。

④ 五百旗頭真：『戦後日本外交史』（第3版補訂版）、有斐閣、2014年版、284頁。

⑤ 添谷芳秀：「日本の『ミドルパワー』外交—戦後日本の選択と構想」、ちくま新書、2005年版、16頁。

⑥ 添谷芳秀：「吉田路線と吉田ドクトリン—序に代えて」、8頁。

从提出伊始便在国内遭受各种质疑。尤其是随着 20 世纪 60 年代中期日本经济实现高速发展后，由国家主义牵头的大国意识也开始膨胀，意欲谋求与其经济地位相称的综合性大国地位，而这一政治诉求也为现阶段安倍内阁积极推行的大国化路线埋下了伏笔。^①

（一）安倍内阁推行大国化路线的历史溯源与目标设定

安倍自 2012 年底再度组阁以来，无论是解禁集体自卫权，强化国防建设，还是意欲修改和平宪法，均是为“摆脱战后体制”和“重振强大日本”这一大国化路线服务的。^② 日本在他的领导下实际已大幅偏离“吉田主义”所确立的国家发展道路。而回顾战后日本的发展历程，安倍此举可说有着深厚的历史渊源。日本国内对“吉田主义”最大的诟病就是认为其损害了日本作为主权国家的自主性。^③ 在冷战时期，明确对“吉田主义”提出修正的代表人物首先是岸信介（Nobusuke Kishi），其次是中曾根康弘（Yasuhiro Nakasone）。其以追求“独立国家的条件”的名义积极寻找日本的大国路线为共同特征。中曾根明确提出“战后政治总决算”口号，将日本的大国地位定义为“国际国家”。其实质是谋求将日本的经济实力转化为政治实力，引领日本成为“政治大国”“文化大国”和“军事大国”。^④ 冷战结束伊始，小泽一郎（Ichiro Ozawa）就抛出了“普通国家论”，强调日本在“吉田主义”的束缚下，国际地位与经济实力严重失衡，因而主张日本应修改和平宪法，并应在联合国框架下积极发挥国际影响力，尤其是在军事领域。^⑤

不宁唯是，日本还提出了“政治三极”的大国外交口号，强调冷战后的国际社会不但在经济上呈现出日美欧三足鼎立之势，且三方因在基本价值观上也立场一致，因而应共同管理冷战后的世界秩序。^⑥

① 添谷芳秀：『日本の外交 「戦後」を読みとく』、筑摩書房、2017 年版、89、92 頁。

② 渡辺治、岡田知弘、二宮厚美、後藤道夫：『「大国」への執念 安倍政権と日本の危機』、173～210 頁。

③ 高坂正堯：『宰相 吉田茂』、144 頁。

④ 五百旗頭真編：『戦後日本外交史』（第 3 版補訂版）、200 頁。

⑤ 小沢一郎：『日本改造計画』、講談社、1993 年版、104～110、123～124 頁。

⑥ 栗山尚一：「激動の 90 年代と日本外交の新展開」、『外交フォーラム』1990 年 5 月号、16 頁。

泡沫经济破灭后，日本国内经济陷入了被称为是“失去的20年”的长期低迷状态，还面临高龄化、人口负增长、国债倍增等一系列严峻的民生问题。与此同时，“十年九相”现象导致政治持续动荡。另外，在国际层面，日本面对的是经济全球化带来的国际竞争日益激烈和以中国为代表的新兴国家的群体性崛起局面。上述国内外环境错综复杂，导致日本政治在冷战后不断右倾化。^① 其特征就是一方面希冀一个强有力的领导人通过国家政治调整解决社会问题，满足社会各界尤其是年轻人对重构传统共同体的憧憬，另一方面又以具有浓厚民族主义色彩的日本中心主义的大国路线为旗帜，试图应对国际竞争并全方位彰显国际影响力，以通过重塑一个值得夸耀的国家经历去“治愈”日本社会焦虑失望的心态。上述政治氛围和社会思潮的形成，为安倍的长期执政刻上了鲜明的时代烙印。

安倍内阁大国化路线的特征是把吉田茂追求的“繁荣”与岸信介梦想的“自立”这两条路线进行重新分解与集成，^② 除经济手段外，还注重运用政治、军事手段来积极因应来自国内、国际两个层面的所谓“冲击”，不但要提升日本在国际社会的影响力，还要使之成为全球性的政治大国（见表1）。

表1 “吉田主义”与“安倍主义”比较

		日本战败和美国对日改革	
		接受	拒绝
日美安保	接受	吉田主义 ↑	安倍主义 ↑
	拒绝	非武装中立主义	日本中心主义

资料来源：添谷芳秀：『日本の外交「戦後」を読みとく』、筑摩書房、2017年版、15頁。

作为“摆脱战后体制”的最重要标志，安倍念兹在兹的就是修改和平宪

① 中野晃一：『右傾化する日本政治』、岩波新書、2015年版、2頁。

② 张勇：《韬晦之“鸚”：安倍晋三人格特质与对外政策偏好》，《外交评论》2017年第6期，第128页。

法，实现“自卫队合宪”。根据日本修宪相关程序，首先需在国会众参两院获得 2/3 以上议员赞成，而后在 60 至 180 天内举行全民公投，获得有效投票半数以上赞成方可通过。2019 年 7 月 21 日，自公联盟虽然在参议院改选中获得过半议席，但即使加上支持修宪的日本维新会，修宪势力仍未突破参议院的 2/3 议席，因此安倍在任内实现修宪基本无望。然而，从安倍内阁通过内阁决议解禁集体自卫权，并相应出台了《新日美防卫合作指针》，还在国会强行通过新安保法案等行为来看，虽然现阶段修宪无望，但战后日本长期遵循的和平发展道路已经在其主导下出现了事实上的背离。

（二）小国主义思潮的目标诉求

冷战结束后，尽管各种大国路线的论述在日本社会上的影响力日益增强，但与之相对的是，日本社会上一直有一股声音在探讨小国路线主导下的国家战略和发展模式。如《朝日新闻》的资深记者船桥洋一（Yoichi Funabashi）就提出“民生大国（civilian power）论”，认为日本应深刻反省历史，严守战后的和平发展道路，坚决反对日本凭借经济实力走军事大国路线，而主张日本应积极将自身强大的经济实力用于民生领域，把日本建设成为堪称世界楷模的全球性民生大国。^① 此外，曾任新党先驱代表的武村正义（Masayoshi Takemura）则提出了放弃走军事大国路线，以建设可持续环保型产业社会为目标的“熠熠生光的小国”^② 主张。

实际上，日本综合国力达到巅峰的时刻恰是冷战结束伊始的 20 世纪 90 年代中期，因此如果说这一时期日本国内大国主义与小国主义思潮的分歧主要体现为如何对“吉田主义”改弦更张，还是继续奉行既有路线，那么现阶段安倍的种种做法与添谷、鸠山等人的主张之间的分歧则源于对日本国家定位的纠结，即未来的日本究竟是 大国还是中等国家。

中等国家定位原本应是最符合日本未来的国家定位。然而，明治维新带来的近代辉煌和战后经济崛起带来的大国荣光在日本社会的心理投射恰恰

① 船桥洋一：『日本の対外構想 冷戦後のビジョンを書く』、岩波新書、1993 年版、210 頁。

② 鳩山由紀夫：『脱 大日本主義—「成熟の時代」の国のかたち』、平凡社、2017 年版、16 頁。

是不甘国家就此“沉沦”，加之日本国内经济虽然陷入“失去的20年”，但得益于其在全球价值链中的高端地位，经济总量仍牢牢占据世界第三的位置，因此依托综合经济实力，大幅提升军事在国家实力结构中权重的机遇尚未尽失。从这一意义上讲，安倍推行的大国化路线凸显了为政者要在国家定位问题上进行最后一搏的心态。但真正制约其“大国梦”的根本问题是日本较差的自然禀赋和自主权受限的国情。换言之，安倍的选择脱离了日本的基本国情。^①而反过来说，现阶段添谷、鸠山等人的主张则凸显出他们抛弃了大国定位的幻想，从内心接受日本属于“非大国”的国家定位，并以此为基础竭力寻找一条适合这一基本国情的发展道路（见图1）。^②

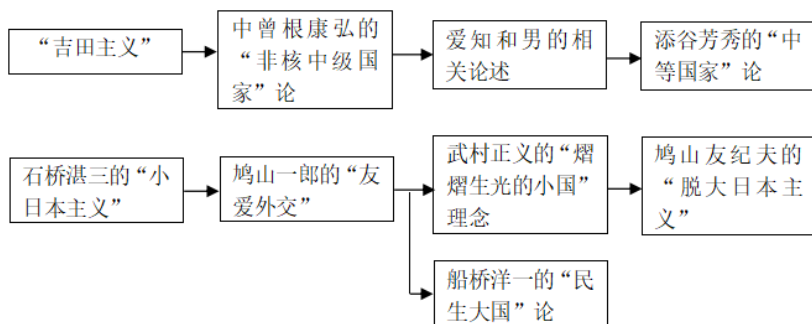


图1 添谷芳秀、鸠山由纪夫等人的小国主义理念谱系

资料来源：作者自制。

添谷一直被誉为“中等国家”论的代表者。他的这一论说部分受到中曾根“非核中级国家论”^③影响，认为日本无法拥有如美国、俄罗斯（包括冷

① 冯昭奎：《中日关系的“进”与“退”》，《日本学刊》2017年第1期，第25页。

② 加藤朗：『日本の安全保障』、ちくま新書、2016年版、17頁。

③ 中曾根在理念上是一个大国主义论者，但丰富的从政经验使得其思想中务实的一面也相当明显，甚至很多时候呈现出理念服从现实的特征。如“非核中级国家论”的提出就是这一特征的显著体现。它以认可“吉田主义”为前提，在强调日本的“非核”原则和作为不与美苏等国并肩的中等国家的同时，主张日本应寻求更为自主性的防卫政策。参见添谷芳秀：『日本の外交「戦後」を読みとく』、205頁；中曾根康弘：『自省録—史法廷の被告として』、新潮文庫、2017年版、304～305、311頁；中野晃一：『右傾化する日本政治』、61～63頁。

战时期的苏联)、中国等国家那样能对国际秩序进行构建与重构或在国际政治、安全等领域左右国际体系的能力,而只能参与到大国主导的国际体系中,且在安全领域放弃与大国进行全面对抗,仅在经济、文化等领域对国际体系有所影响。^① 其强调日本只能成为“中等国家”的理由主要有三:一是日本的自然禀赋与美俄中那样自然资源丰富、具有战略纵深的洲际型大国无法等量齐观;二是受“美主日从”的美日安保体系框架所限,日本在安全领域完全缺乏自主权,因此很难将经济实力在国际影响方面进行全方位转化;三是因日本国内对过去的侵略历史在认识上存在分歧,导致其在构筑战后日本外交,尤其是与邻国关系和全面发挥日本国际影响等方面受到诸多限制。^②

鸠山虽然公开倡导“脱大日本主义”,但秉持的也是“中等国家”论。他强调,虽然从经济实力角度而言,日本是世界第三,但从综合国力来看,一是日本并不拥有左右国际秩序的实力,影响力也根本不能与美国、俄罗斯、中国等国家同日而语,二是日本综合国力也已过了鼎盛期,成为“中等国家”是大势所趋。因此,日本首先应正视这一事实,然后思考应如何构建一个成熟的中等国家。^③

尽管添谷与鸠山的小国主义理念来源各异,^④但他们在日本的国家定位、内政外交等方面的立场具有较高的一致性(见表2)。如在国政上,他们主张日本应坚持战后一直遵循的和平发展道路,贯彻专守防卫的原则,反对修改和平宪法。在经济上,他们强调民生至上,缩小社会贫富差距,反对安倍内阁奉行的市场至上主义,认为其所为只是为大企业谋利,导致国内贫

① 添谷芳秀:『日本の「ミドルパワー」外交—日本の選択と構想』、ちくま新書、2005年版、205、208頁。

② 添谷芳秀:『日本の外交 「戦後」を読みとく』、32頁。

③ 鳩山由紀夫:『脱 大日本主義—「成熟の時代」の国のかたち』、15、66、68頁。

④ 添谷的“中等国家论”有着显著的保守主义烙印,很大程度上继承了“吉田主义”的理念。但这并不意味着添谷对“吉田主义”没有批判,他除了批评“吉田主义”让日本的国家自主权有所丧失外,着重强调“吉田主义”把和平宪法和日美同盟这种类似“油”和“水”的本不相容的制度框架糅合在一起,造成了战后日本社会长期处于扭曲状态。然而,他的“中等国家论”并没有明确给出如何应对的答案,只是从实用主义的角度出发,先对冷战后的日本进行国家定位,指出日本的综合国力只能作为一个“中等国家”,然后侧重强调“中等国家”的外交应呈现怎样的状态。因此,船桥曾对添谷有所批评,认为他的“中等国家论”不过是一种“中庸主义”。参见添谷芳秀:『日本の外交 「戦後」を読みとく』、205頁;中野晃一:『右傾化する日本政治』、61~63頁。

富差距扩大。在外交上，他们认为日本应奉行国际合作主义方针，反对对美一边倒的政策，并强调以历史和解为前提，加强与包括中国在内的周边各国的合作。^①

表2 小国主义与大国主义的目标诉求比较

	安倍内阁大国主义的目标诉求	添谷、鸠山等人小国主义的目标诉求
国家定位	全球性政治大国	中等国家
对宪法的态度	修改和平宪法，迈向事实上可以进行战争的国家	维持和平宪法，坚持和平发展道路
安全政策	建设更为自主的防卫力量，行使集体自卫权	坚持专守防卫原则
历史认识	奉行历史修正主义，意图摆脱“侵略者”罪名和“战败国”负资产	正视历史，强调与中国等周边国家实现历史和解
经济政策	奉行市场至上主义，政策向大企业倾斜，此举会导致日本国内贫富差距扩大	强调民生至上，注重社会分配，以缩小社会贫富差距为目标
外交方针	注重运用政治、军事手段，在追求自主外交的同时，强化日美同盟，并以此为基础，让日本成为一个具有综合外交能力的全球性政治大国	主张推行“中等国家”外交，奉行国际合作主义，强化与周边各国的关系，在安全领域放弃与大国进行全面对抗，注重提升日本在经济、文化等领域的国际影响力

资料来源：作者自制。

众所周知，对战后日本战略影响最大的外部因素是美国，而如何看待日美同盟，日美同盟的未来走向等问题也是探讨日本国家发展与政策取向时无法回避的。安倍内阁的对美外交路线可归纳为唯美主义的同盟政策，其逻辑强调日美在自由、民主、人权等方面拥有相同价值观，强化日美同盟才是确

① 添谷芳秀：『日本の外交 「戦後」を読みとく』、12頁。

保日本和平与繁荣的最佳选择。但在外交实践中，安倍则是努力在追求自主与维护 and 强化日美同盟之间寻找平衡点，并最大限度地将同盟框架体系视为实现“正常国家化”和“重振强大日本”等大国化目标的借船出海工具。相比之下，添谷和鸠山等人则认为对待日美同盟应采取灵活应对政策，即一方面认可日美同盟的框架体系，另一方面坚持和平主义和不干涉主义的外交方针，在维系日美同盟框架的基础上推行睦邻友好政策，以正视历史事实为前提，切实推动与周边各国的和解，积极强化合作关系。这既有利于推动区域的繁荣与稳定，也对提振日本经济大有裨益（见图2）。

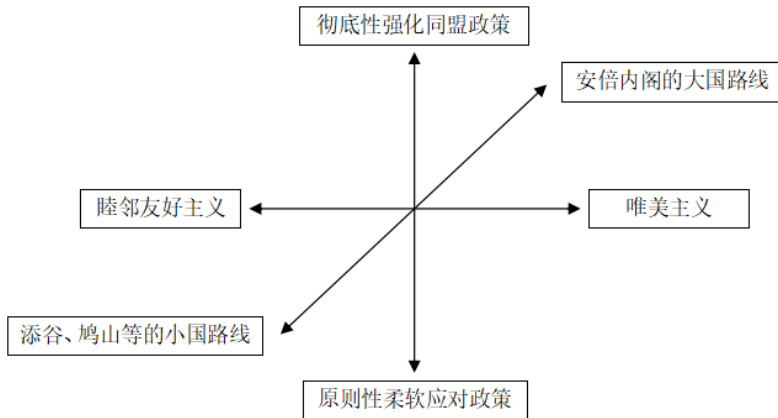


图2 冷战后日本大国主义和小国主义对美政策的路线比较

资料来源：作者自制。

需要强调的是，尽管安倍强调建立“强大日本”不能依赖别人，只能靠日本自己，^①但在实际操作上他却将日本的“大国梦”寄托于美国，并不断被动地应付美国的各种新变化。可以说，这从一个侧面凸显出日本综合国力的衰退。^②此外，日美同盟核心议题之一是日本将自身的国家安全置于美国

① 「第百八十三回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説」、首相官邸、2013年1月28日、http://www.kantei.go.jp/jp96_abe/statement2/20130128syosin.html

② 添谷芳秀：『入門講義 戦後日本外交史 まえがき』、慶應義塾大学出版会、2019

的保护伞下。然而，仅依靠日美同盟和增加军备无法保障日本的国家安全。因此鸠山强调，对日本而言，因历史纠葛和现实利益的双重叠加，如果不能切实地改善同包括中国在内的周边国家的关系，势必会有损日本的国家安全和国家利益，更遑论让日本在区域内发挥更大的影响力。^①

四、冷战后日本小国主义思潮的对华政策主张

对中日关系而言，决定两国关系发展是好是坏的根源就在于日本当政者秉持怎样的对华认知？诚如中国前驻日大使程永华指出的那样，日本对华认知仍没有真正理顺，不少人在思想认识上还没有解决好中国到底是机遇还是挑战、是伙伴还是对手的问题。^②

（一）安倍内阁对华政策的特征与调整

自2012年底安倍再度组阁以来，对华采取“遏制性竞争”政策，展现出一副以渲染“中国威胁论”、并夹杂“中国崩溃论”的对抗中国崛起的姿态。^③可以说，安倍内阁的对华政策一方面是为其大国化路线服务的，另一方面也是“中国威胁论”乃至“中国霸权论”这种对中国崛起的负面认知在对华政策上的折射。

但随着中国经济进入持续稳定的高质量发展阶段，一方面使得日本国内的“中国崩溃论”趋于崩溃，另一方面也促使日本越来越重视中国近14亿人口的庞大消费市场的重要性。此外，面对特朗普上台以来造成的各种不确定性，改善对华关系，实施与美国有所区别的对华协调路线，就成了安倍内阁因应变局的重要“B计划”。^④

以此为背景，自2017年以来，安倍内阁的对华政策出现了趋向积极面

年版、1~2页。

① 鳩山由紀夫：『脱 大日本主義—「成熟の時代」の国のかたち』、55、67頁。

② 《日经济界希望搭“一带一路”顺风车——专访中国驻日本大使程永华》，《参考消息》2019年4月18日，第12版。

③ 添谷芳秀：『安全保障を問いなおす—「九条安保体制」を越えて』、NHK出版、2016年版、182頁。

④ 寺田貴：「ポスト TPP の日米通商戦略」、日本再建イニシアティブ『現代日本の地政学』、中公新書、2017年版、257、260頁。

的明显调整,如对“一带一路”倡议的表态从冷漠以对转向有条件地参与等。2018年10月,安倍访华时正式提出了发展中日关系的三点意见——“从竞争到协调”“从威胁到合作伙伴”“发展自由公正的贸易体系”。^①2019年6月,安倍与赴日参加G20大阪峰会的习近平主席举行会谈时再度强调了要本着“化竞争为协调、互为合作伙伴、互不构成威胁”的共识,与中方继续努力构建符合新时代要求的日中关系。^②但总体上,安倍并未改变“政经分离”的大原则,即在安全层面,尤其是多边领域,继续积极奉行“对冲”方针,在经济层面采取较为务实的政策,一方面积极分享中国经济持续发展带来的红利,另一方面注重透过经贸规则对华实施制度制衡,并意欲在制度层面确立对华优势。换言之,安倍内阁的对华政策调整不可能超出日美同盟的政治性质和战略框架,而主要仍停留在策略层面。中日之间的协调应是一种竞争性协调关系。

(二) 小国主义思潮的对华政策主张

相比之下,以添谷和鸠山为代表的小国主义虽然并不讳言中日之间存在竞争关系,但对华政策主张跳出了意识形态和地缘政治的藩篱,总体上将中国视为伙伴,并主张在历史和解的基础上,全面切实地推动中日关系的改善。

第一,小国主义注重从自由主义和地区主义视角出发综合评估中国崛起对日本的影响。小国主义认为现阶段亚太地区正随着中国崛起出现主导国的权力转移,但安倍内阁对这一转移的总体看法较为负面,因此才一方面进一步强化日美同盟,另一方面竭力在多边安全领域构筑对华“包围圈”。而安倍内阁上述做法势必会带来三个方面的恶性循环。首先,这不利于中日之间建立牢固的政治互信,反而会导致政治互信赤字加剧,甚至使得两国陷入安全困境。^③其次,日本国力衰退,根本无力与中国直接硬碰硬,虽然可以拉拢周边国家,但其成效有限,唯一能够借助的只有美国。然而日本越是强化日美同盟,对美国的从属性和依赖性就越强,这势必导致日本离提升外交自主权这一目标越来越远。再次,日本自身的安全和繁荣离不开与周边国家的

① 「日中新時代へ三原則」、『日本経済新聞』、2018年10月26日。

② 《习近平会见日本首相安倍晋三》,《人民日报》2019年6月28日,第1版。

③ 加藤朗:『日本の安全保障』、63頁。

“共生”，安倍内阁热衷在多边安全领域构筑对华“包围圈”的做法只会加剧地区局势的紧张，这显然对日本的安全和繁荣有百害而无一利。

此外，小国主义主张中日两国应改善政治氛围，为增信释疑奠定基础，这样“中国威胁论”或“中国霸权论”自然会大为消退。小国主义还强调抛开中日之间的一些争议问题，中国崛起对日本而言更多的是商机，日本应积极思考如何更有效地与中国合作。如鸠山就对“一带一路”倡议和亚投行给予了高度评价，认为这对提振沿线国家经济大有裨益，对地区和平与稳定贡献良多，因此强烈批评安倍内阁不加入亚投行的决定。^①

第二，小国主义主张日本在深刻反省历史的基础上推动中日和解。对中日关系而言，历史认识问题最为敏感复杂，是两国真正和解的前提。而如果日本在该问题上秉持历史修正主义立场，则不管战后经过多长时间，两国民众心灵深处的芥蒂一直存在，中日和解也将遥遥无期。毋庸讳言，安倍本人是一个历史修正主义者，现阶段他在历史认识问题上的某些克制行为（如不直接参拜靖国神社等），归根到底是在顾及国内外政治情势的背景下所进行的现实性调整和模糊性处理。

相比之下，小国主义对待历史认识问题立场鲜明，如添谷就明确强调日本应彻底反省历史，以取得包括中国在内的周边国家对日本的信任，借此推动日本与各国民众的全面交流。^②而鸠山更是用实际行动来佐证自身的立场，如他在任期间多次就历史问题表明了深刻反省的态度，卸任后还顶着日本国内右翼势力的巨大压力，参访了南京大屠杀遇难同胞纪念馆等。

第三，关于中国与日本及区域国家之间存在的一些争议问题，如钓鱼岛和南海等，小国主义强调用和平协商的方式缓解矛盾。对于钓鱼岛问题，鸠山承认两国有搁置争议的“君子协定”，指出美国在该问题上故意制造模糊，反对安倍内阁激化矛盾的做法，强调双方应强化管控，不使该问题严重影响两国关系的大局。

关于南海问题，小国主义的立场是日本可以表达自身对自由航行、岛礁

① 鳩山由紀夫：『脱 大日本主義—「成熟の時代」の国のかたち』、58、60、85、102頁。

② 添谷芳秀：『日本の外交 「戦後」を読みとく』、229頁。

争议等问题的关注。但其认为安倍内阁借渲染“中国威胁论”凸显美日在南海的存在，强化日本与其他声索国进行军事合作的作法不可取，^①主张应该用外交的方式去化解矛盾，缓和紧张局势。进而他们强调南海局势的稳定要通过相关各方建立多边机制来解决，而岛礁争议则应由相关声索方通过和平协商的方式改善或解决。基于这一认知，鸠山盛赞中国与东盟进行的《南海行为准则》谈判，也对菲律宾总统杜特尔特处理争端岛屿的做法表示赞赏。值得一提的是，他对所谓的“南海仲裁案”持明确的反对立场，认为日本总是以此作为压制中国的舆论宣传工具极有可能会弄巧成拙。^②

需要说明的是，鸠山对华政策主张的一个重要着眼点是如何降低日本对美的过度依赖。从这一角度而言，他主张改善对华关系也可视为降低日本对美从属性的“战略杠杆”。此外，鸠山还强调面对亚太地区中美两强格局的日益凸显，日本从自身综合国力和现实利益出发，作为“中等国家”提升外交自主性的路径显然既不能过度依赖美国，也不能全靠中国，而应联合以东盟为主的周边国家，共同构建一个范围涵盖经济、教育、文化、环保及金融等领域的多维度、多功能的东亚共同体，另在共同体框架下设置专门管控安全保障问题的东亚安全保障会议。东亚共同体是一个开放的区域整合机制，包括中美及其他区域国家皆可加入，但应遵守该机制的相关规定，最终推动实现“亚洲治下的和平”（Pax Asiana）。^③

结 束 语

尽管自明治维新以来，大国主义长期占据日本社会的主流，但小国主义也始终在日本的思想领域占有一席之地，尤其为战后日本和平主义社会氛围的产生提供了重要的理论支撑。现阶段，日本小国主义思潮的代表人物和代表论说是添谷芳秀的“中等国家论”和鸠山由纪夫的“去大日本主义论”，

① 添谷芳秀：『安全保障を問いなおす—「九条—安保体制」を越えて』、190頁。

② 鳩山由紀夫：『脱 大日本主義—「成熟の時代」の国のかたち』、87～88、90～91頁。

③ 同上、11、54～56、66、69、81頁。

他们的思想谱系尽管有所不同，但在日本的国家定位、内政外交等方面的立场具有较高程度的一致性。他们主张日本应从内心接受自身属于中等国家的现实，并以此为基础竭力寻找一条适合这一基本国情的发展道路。

基于上述立场，他们对安倍内阁积极推行的以解禁集体自卫权、加强国防建设、修改和平宪法为特征的“重振强大日本”的大国路线提出了严厉的抨击。首先，他们抨击安倍内阁的做法脱离了日本的基本国情，因为制约日本“大国梦”的根本因素在于日本国力不可逆转的持续衰落。其次，他们认为安倍的这种做法将使日本更严重地依赖美国。从逻辑上来看，安倍内阁推行大国化路线的前提应使日本摆脱由美国主导的美日安保体系。但受国力所限，日本客观上根本无力摆脱美日安保体系，主观上又基于对中国崛起的戒备乃至恐慌心理，更无摆脱美国的意愿。因此，安倍内阁在推行大国化路线的过程中，日美同盟体系非但未被削弱，反而得到了进一步加强。其结果导致日本非但未能进一步提升国家自主权，反而更为严重地陷入了对美的从属和依赖中。再次，批评安倍内阁政策对日本有害无益。尽管从2017年开始安倍内阁对华政策出现了积极调整，但从总体上而言，安倍并未改变“政经分离”的大原则，尤其在多边安全领域构筑对华“包围圈”的举措一刻也未停止。因此，鸠山认为安倍内阁的做法从根本上对日本的安全和繁荣有百害而无一利。进而添谷和鸠山均认为日本的国家安全不能完全依赖美国，而应在维持同盟框架的同时与包括中国在内的周边各国加强合作，至于日本的繁荣则更离不开与周边国家的“共生”。

综上所述，添谷和鸠山等人的观点一方面反映出近代以来日本小国主义思潮的历史承袭性，另一方面又体现出鲜明的时代特性。从日本国家发展的未来趋势而言，小国主义或许为其指明了一条理性的前进道路，其重要意义不言而喻。

[责任编辑：杨立]

ABSTRACTS

Global Governance, Military Diplomacy, China-Central and Eastern Europe Cooperation, and Middle Power Relationships — Chinese Diplomacy at Seventy: Review and Outlook (Part III)

SIIS Study Group

ABSTRACT: This Part Three of the series of articles marking China's diplomacy at seventy deals with China's role in global governance, conduct of military diplomacy, cooperation with Central and Eastern European countries, and relationships with middle powers. The authors agree that guided by the vision of the human race as a community with a share future, China's active diplomacy in the recent years has made significant contributions to the promotion of free trade and economic globalization on the one hand and the improvement of global governance on the other. Military diplomacy has been elevated as another front in China's overall diplomacy, alongside economic diplomacy and public diplomacy. With respect to cooperation between China and Central and Eastern Europe, some experts analyze the implications of the shifting regional political and economic landscapes for the 16+1 model and at the same time highlight the uniqueness and creativity in the model. Consensus has been reached that bilateral relationships with middle powers like Israel, Turkey, Canada, Australia, Mexico, and Brazil have to be strengthened in a more comprehensive way to advance national interests and common prosperity.

KEYWORDS: global governance, military diplomacy, China-Central and Eastern Europe Cooperation, middle power relationships

Philosophical Revolution in Chinese Diplomacy — Revolution, Equality, and Leadership

LIU Zhengye

ABSTRACT: The philosophical evolution in Chinese diplomacy has gone through three phases over the past seventy years. In the first thirty years after the founding of the People's Republic a revolutionary philosophy dominated Chinese thinking. In the thirty years after the launch of the reform and opening-up, a philosophy of equality characterized China's diplomacy. Since the beginning of the twenty-first century, a leadership-oriented philosophy has emerged as the major line of thinking. The core tenet of revolutionary diplomacy is to replace a declining Western-dominated order with a new more balanced order. This philosophy oriented China's diplomacy in a pro-Soviet direction at first, changed course after the Sino-Soviet split, and ended in Chairman Mao's division of the global landscape into three worlds. The diplomatic philosophy of equality inherited some features of Mao's revolutionary mindset but emphasized state-to-state relations on an equal footing. It served, first and foremost, China's national interests rather than an ideological cause. It enabled China to engage with the rest of the world as an emerging economic power. A leadership-oriented philosophy emerged after China became a stakeholder of an increasingly interconnected world order and began to explore how to shape the future world with its growing national power. While preserving some tenets of the preceding two philosophies, the new philosophy emphasizes China's leadership role in global governance reforms.

KEYWORDS: China's diplomacy at seventy, philosophy, revolutionary ideas, equality, leadership

People's Diplomacy at Seventy: China's Public Diplomacy, Sub-national Diplomacy, and Cultural Diplomacy

ZHANG Ji and DING Yuanyuan

ABSTRACT: Public diplomacy, sub-national diplomacy, and cultural diplomacy are all important components of major-country diplomacy with Chinese characteristics. All the three forms of diplomacy play an irreplaceable role over

the seventy years of China's foreign relations. During the Cold War, public diplomacy was a special channel for China's interactions with the rest of the world. Since the beginning of the reform and opening-up, China's public diplomacy has become economic-oriented with the participation of multiple actors. Sub-national diplomacy also increases as the reform and opening-up progresses. Originally state-directed, sub-national diplomacy now involves more and more local initiatives. The monumental Belt and Road Initiative has injected fresh impetus into sub-national diplomacy. Cultural exchanges intensify with China's rise as a great power and have become an important part of China's effort to build global partnerships. Seventy years of experience has proven that friendship between the Chinese people and peoples around the world is the very foundation of China's foreign relations. While serving China's overall diplomacy, public diplomacy, sub-national diplomacy, and cultural diplomacy must remain people-centered. Guided by the vision of the human race as a community with a shared future, China's public diplomacy, sub-national diplomacy, and cultural diplomacy should be promoted more vigorously and extensively.

KEYWORDS: Chinese diplomacy, public diplomacy, sub-national interactions, people-to-people exchange

China's Foreign Aid to Africa at Seventy—Innovations in Theory and Practice

SONG Wei

ABSTRACT: China's aid to Africa began almost immediately after the founding of the People's Republic and had long been the principal form of Beijing's economic relations with the outside world. Over the past seventy years, China has adjusted the guidelines of its Africa aid policy according to the two sides' development needs. After the Bandung Conference, China vigorously supported African nations' liberation and national independence. After the launch of China's reform and opening-up program, Beijing's aid focused on Sino-African cooperation on an equal footing for common development. Since the 18th Party

Congress in late 2012, China has increased its aid to Africa under President Xi Jinping's proposal of a Sino-African community with a shared future. Contrary to Western practice, China's aid policy attaches no political slings and respects the recipients' autonomy. Nor does China provides foreign assistance as a new form of colonization or suzerainty. Instead, Beijing's aid has been tailored to African nations' needs and realities. In designing country programs, Beijing intends for its aid policies to better align with Africa's national development strategies, giving priority to helping build recipients' own capacity and productivity. In a new historic era, going beyond bilateral cooperation, the significance of China's aid to Africa ripples across the global development landscape. More creativity and innovation are required for China to make contributions to global development.

KEYWORDS: China's aid to Africa, recipient autonomy, aid sustainability, development aid architecture

Chinese Agricultural Diplomacy: Characteristics, Mechanisms, and Strategy

ZHANG Shuai

ABSTRACT: China is an agrarian civilization, and agricultural diplomacy plays a significant role in China's foreign relations. Since the inception of the Go Global strategy twenty years ago, international agricultural cooperation has become both an end and means of China's diplomacy. Agricultural diplomacy is state-directed and programs are run by ministerial agencies. At the same time, local governments and enterprises are also active participants. Apart from the general purpose of advancing China's overall diplomacy, agricultural diplomacy aims more specifically at ensuring food security and promoting Chinese enterprises' overseas interests. Vigorous agricultural diplomacy, bilateral and multilateral, also enables China's to participate in effective global livelihood governance and contribute more to the implementation of the United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development. Looking ahead, agricultural diplomacy also faces

significant challenges and innovations are required, for example, creating a new cooperation paradigm in third-party markets, to promote more agricultural programs for the Belt and Road Initiative.

KEYWORDS: agricultural diplomacy, livelihood governance, national image, sustainable development, Chinese diplomacy

Secondary Dimension of Innovative Partnership: Analysis of Eurasian Innovation Cooperation Based on Transnational City Alliance

ZHAO Long and YU Hongyuan

ABSTRACT: Scientific and technological progress and the new round of industrial revolution may reshuffle the existing international order. Competitions between major powers for leadership in innovation have intensified. In light of innovation cooperation, as major cities play a unique role in mobilizing and allocating international sources, the theory and practice regarding transnational city alliance are conducive to the formation of cooperative platforms for city-based sub-national innovation. In the Eurasian region which encompassed most post-Soviet republics, although major cities boast rich intellectual capital reserves, city-clusters with innovation competitiveness have not emerged due to inefficient technological conversion capability, insufficient education-research-industry collaboration, and the lack of finance-technology cooperation. The Eurasian inter-city innovation cooperation based on the transnational city alliance may contribute to the greater complementarity of innovation elements, stimulate cities to serve as innovative actors and platforms, increase the interactiveness of city diplomacy, and open a new front in China's effort to build new partnerships around the world. However, the Eurasian inter-city innovation cooperation may be hampered by identity politics and sovereignty concerns, and the homogenization of innovation elements of certain cities may cause the one-wheel drive phenomenon in innovation cooperation.

KEYWORDS: innovative partnership, city diplomacy, transnational city alliance, Eurasian innovation cooperation

An Analysis of Japan's Small-Power Doctrine after the Cold War

CAI Liang

ABSTRACT: Acting as a small power, just like acting as a great power, is a kind of political doctrine, which can be used as a strategy to guide the policy-making process. Given the history of Japan since its modernization period, Japan's great-power doctrine emphasizes the role of military both at home and abroad, even at the risk of militarism. On the contrary, small-power doctrine is against the militarism and requires Japan to focus on the development of the economy, culture, and other fields. Although great-power doctrine is the mainstream line of thinking since modernization period, small-power mindset is also an influential theoretical framework for Japan's pacifism after WWII. At present, the Abe administration is following the great power route by easing restrictions on the military, enhancing the national defense force, and revising the Peace Constitution. By contrast, small-power mentality, such as Yoshihide Soeya's "middle power" theory and Yukio Hatoyama's "anti-great Japanism" theory, criticize the Abe administration for ignoring basic reality of Japan's inevitably decline, which will eventually break Japan's dream of becoming a great power. These thoughts argue that Japan should embrace its "middle power" status and try to find a corresponding development path based on this national reality. On the one hand, Soeya's and Hatoyama's theories have followed the Japan's small-power doctrine since modernization period; on the other hand, they also reflect the characteristics of the present era. The small-power doctrine may provide a rational path for Japan to pursue in the future.

KEYWORDS: small-power doctrine, great-power doctrine, Abe administration, U.S.-Japan alliance, Sino-Japanese relations