

中国与发展中地区整体外交

——现状评估与未来展望

龙 静

【内容提要】 进入 21 世纪以来，中国与亚非拉发展中地区先后建立起多个整体合作机制，构成了中国与发展中地区整体外交的总框架。中国与发展中地区的整体外交具有以中国为主导、侧重地区整体性、强调“发展中国家”属性和机制化等特征，不仅是南南合作在新的历史时期的发展和丰富，更是中国大国外交理论与实践的重要组成部分。当前各大合作机制有的已进入成熟收获期，有的则开始快速发展，它们都凸显了互利性、提升了战略性、强化了机制性和规划性。同时，中国在对发展中地区的整体合作进行布局和规划时也面临诸多挑战，各发展中地区具有各自的地区特点和各有侧重的发展需求，但当前运作模式趋同的整体合作机制难以体现差异性；中国与各发展中地区的合作基础有的建立在政治互信上，有的则建立在经济互利共赢的预期上，不同的合作基础会影响合作机制的发展前景；其他大国力量的影响、地区内部一体化程度以及国际与地区形势的变化因素均对整体合作机制产生影响。中国作为这些整体合作机制的倡导者和推动者，应积极谋划和应对。

【关键词】 地区整体外交 中国 发展中地区 整体合作机制

【作者简介】 龙静，上海国际问题研究院助理研究员

【中图分类号】 D822

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)02-0040-21

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201702003

进入 21 世纪以来,中国积极构建和推进与各发展中地区的整体合作机制,主要包括中非合作论坛、中国—东盟战略伙伴关系、中阿合作论坛、中国—中东欧国家合作等。其中 2015 年中国—拉共体论坛的诞生被视为中国完成南南合作整体多边合作机制总体布局的标志,实现了对发展中国家集团整体性合作机制的全方位覆盖。^①在此背景下,中国与各发展中地区建立的合作机制开始被纳入到一个整体框架中进行观察、分析和展望。尽管这些合作机制建立的时间存在先后之分,受各种内外部因素的影响也呈现出不同的特点,但是中国作为主导者在推进这些合作机制发展的过程中遵循着相同的外交理念和发展原则,合作对象作为发展中国家聚集的地区,也具有发展目标相近,共同利益广泛等共性。由这些合作机制共同构建起的“中国与发展中地区整体外交”不仅是“南南合作”在新的历史时期中的发展和丰富,更是中国大国外交理论与实践的重要组成部分。

本文将中国和发展中地区建立的几大合作机制为切入点,分析中国与发展中地区整体外交在推进过程中所取得的成果和面临的问题及挑战,同时拟对如何推动其未来发展提出建议。

一、核心问题与研究框架

从 2000 年中非合作论坛建立起,中国开始尝试着将与发展中国家的双边关系向着更为广阔的地区层面推进。经过多年努力,中国与发展中地区整体外交基本成型。在对这一外交模式下的各个整体合作机制展开梳理、分析和展望之前,本文首先就中国与发展中地区整体外交的定义和范畴进行辨析和说明,以便对研究对象予以明确界定。

(一) 概念辨析及核心特征

尽管国内学界普遍认可将中非合作论坛、中国—东盟战略伙伴关系、中阿合作论坛、中拉论坛等归为一类,视为中国新时期大国外交中的一个有机整体,但对于如何概括这类合作依然存在不同的表述。例如,有的学者统称

^① 何晓静:《南南合作视野下的中拉论坛》,《国际展望》2016年第5期,第61页。

其为“整体合作外交”，有的学者采用“区域间合作”概念，也有的学者则将其纳入多边外交的范畴内。^① 笔者认为，上述表述的差异主要源于观察视角的不同，有的侧重于强调合作的整体性，有的关注合作双方的规模和地理区位，有的则以参与的合作方数量作为判断依据。综合这些合作机制的特点以及国内学界前期的研究成果，本文将上述合作机制纳入到“中国与发展中地区整体外交”这一定义中。它是指中国作为主导方，和发展中国家汇聚的地区通过建立合作机制来发展和提升双边及多边关系的外交模式。这一定义体现出上述合作机制共有的四大核心特征。

第一，中国在这些合作机制中的主导地位。以 2000 年中非合作论坛的建立为起点，中国在与发展中地区的整体合作中不仅是各类合作倡议的提出者，也是合作机制筹备、启动和推进过程中的主导者，在合作中构成了“1+N”的合作模式。中国之所以能够发挥这样的作用，一方面源于中国经济实力与影响力的不断上升，与发展中国家的经济联系不断增强，在国际舞台上代表发展中国家利益的话语权日益提升，使得自身在发展中国家间具备了“一呼百应”的基础条件。另一方面，也是因为新时期的中国外交战略更注重顶层设计，以“积极有所作为”的姿态主动谋划与发展中国家及地区的关系。

第二，新时期外交关系的“整体合作”特征。中国与这些地区内聚集的发展中国家大多拥有长期稳定和友好的双边关系。在此基础上，中国从进入 21 世纪开始便突破性地发展了与这些国家所在地区之间的合作。这种合作以地理因素作为将各个发展中国家联系起来形成整体的重要前提条件，可以有效降低合作成本，扩大规模效应，为合作各方带来诸多好处，但又并非以传统的地缘政治逻辑来寻求中国在合作中的支配和控制地位，因而具有开放和包容的特性，不仅与原先传统的双边关系互为补充，也与这些地区和世界其他国家或地区的合作相兼容。

第三，合作各方的“发展中国家”属性。即使是在国力大幅提升的今天，

^① 上述观点可参见扈大威：《中国整体合作外交评析——兼论中国—中东欧国家合作》，《国际问题研究》2015 年第 6 期，第 76 页；郑先武：《构建区域间合作的“中国模式”——中非合作论坛进程评析》，《社会科学》2010 年第 6 期，第 20 页；李渤、李国伟：《中国多边外交研究现状与问题》，《国际关系学院学报》2011 年第 4 期，第 7-8 页；罗建波：《如何推进中国对非多边外交》，《现代国际关系》2006 年第 11 期，第 24 页；等。

中国也依然属于发展中国家行列。以此为出发点，中国始终将与发展中国家的关系放在外交的重要位置。从早期的“第三世界”理论，到新世纪以来强调的“发展中国家是基础”，以及当前的“整体合作”，^①中国不断通过外交理论与实践的发展和创新来提升与发展中国家和地区的关系。在中非合作论坛、中阿合作论坛、中拉论坛等合作机制的另一端，则是非洲、阿拉伯地区、拉美等几大发展中国家汇聚的地区。这些地区和中国一样，经济地位和政治影响都在新的国际形势变化中不断上升，处于从国际舞台的边缘走向中心的过程中，并都迫切期待着更好更快的发展。中国与这些发展中地区诉求相近，利益趋同，因此各方更易形成合力，进而推动上述合作机制在相对较短的时间内取得丰硕成果。

第四，这些合作的机制化特点。与传统的以互访为推动力的双边外交，或形式松散、目标模糊的集体对话不同，新世纪以来中国与发展中地区开展的这些整体合作都以明确的机制配置、目标设定作为合作可持续发展的重要保障。这些合作机制通常以政府高层之间的定期对话作为合作最重要的动力之源，在其之下还设立有各领域、各层级的会议机制、交流平台，以及承担协调和沟通作用的秘书处等机构，自上而下地贯彻互利共赢的合作理念，落实合作的具体举措。这些合作机制还设立近期、中期和远期的发展目标，使得中国与这些发展中地区之间的整体合作更具规划性和前瞻性。

（二）中国与发展中地区整体外交的范畴

对于可以被纳入中国与发展中地区整体外交范畴内的发展中地区合作关系，中国学界比较有共识的是以中非合作论坛为载体的中非合作、以中阿合作论坛为载体的中国和阿拉伯地区合作，以及以中拉论坛为载体的中国与拉美国家合作。但是，对于中国—东盟合作、中国—中东欧国家合作，以及其他一些合作机制则存在一定分歧。

笔者认为，结合前文给出的有关中国与发展中地区整体外交的定义，可以较为有效地厘清这一概念所涉及的具体范畴。

第一，由东南亚地区 10 个国家组建而成的东盟毫无疑问是一个发展中

^① 习近平：《共同谱写中拉全面合作伙伴关系新篇章——在中国—拉共同体论坛首届部长级会议开幕式上的致辞》，《人民日报》2015年1月9日，第1版。

地区组织，因此，中国与东盟的关系也明显可以纳入到“中国与发展中地区整体外交”之中。需要着重说明的是，中国与东盟之间早在 1991 年就已开启对话关系，并在最初的 10 年时间里理顺了政治关系，加强了互信，建立起了睦邻和互信的伙伴关系（1997 年），^① 但是总体上双方关系还基本停留在集体对话的层次上。2002 年，双方签署《中国—东盟全面经济合作框架协议》，并在此基础上于第二年建立了战略伙伴关系，之后中国与东盟的贸易合作进入了高速发展期，并于 2010 年建成了中国—东盟自由贸易区（CAFTA）。就合作的机制化程度而言，双方自进入本世纪后就逐步建立起了比较完善的对话机制，主要包括领导人会议、12 个部长级会议机制和 5 个工作层对话合作机制。2009 年起，中国还专门委派了东盟大使。^② 因此，以 2003 年战略伙伴关系的建立为标志，中国—东盟合作基本进入了以机制化的合作形式开展“整体合作”的新阶段。

第二，对于中国—中东欧国家合作是否可以纳入中国与发展中地区整体外交尚处于争论中。中国—中东欧国家合作（“16+1 合作”），是于 2012 年由中国倡导、16 个中东欧国家积极相应而创立的。一方面，对于中东欧国家是否还具有发展中国家属性尚存在争议；另一方面，16 个中东欧国家本身并没有建立区域合作组织，也成为其与中非、中拉、中国—东盟整体合作的显著区别。^③ 笔者认为，尽管大多数中东欧国家的国民收入水平已经明显高于亚非拉发展中国家，但是从这些国家和欧盟内发达国家之间的经济差距，以及国内产业及社会结构所面临的转型压力等来看，都依然具有比较典型的“发展中属性”。如果欧盟 28 国人均国内生产总值（GDP）的平均值为 100，中东欧国家均在 90 以下，多数在 70 左右，而其中尚未加入欧盟的东南欧国家基本都低于 40。^④ 至于中东欧地区自身缺乏整体性合作组织的

^① 陆建人：《当前中国—东盟合作面临的新挑战与对策》，《广西大学学报（哲学社会科学版）》2013 年第 4 期，第 1 页。

^② 《中国—东盟关系（10+1）》，外交部网站，2014 年 8 月，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/wjb/zzjg/yzs/dqzz/dmldrhy/t575554.htm>。

^③ 扈大威：《中国整体合作外交评析——兼论中国—中东欧国家合作》，《国际问题研究》2015 年第 5 期，第 86 页。

^④ GDP per capita in PPS, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tec00114>。

问题,虽然加大了中国与该地区开展整体合作时在协调、沟通等方面的难度,但是并不影响其被纳入“中国与发展中地区整体外交”的范畴。

第三,可以被纳入“中国与发展中地区外交”范畴的还包括中国—太平洋岛国地区的合作。2006年,“中国—太平洋岛国经济发展合作论坛”举行首届部长级会议,这标志着中国对太平洋岛国的整体性合作机制建成。2014年11月,习近平主席访问南太平洋岛国斐济,并与该地区所有建交岛国领导人举行会晤,推动中国与南太平洋地区关系迈上了新台阶。

此外,有的学者将金砖国家机制、上海合作组织等中国与多个发展中国家共同建立的合作机制也纳入中国与发展中地区整体外交范畴内。笔者认为,从之前给出的核心特征来看,无论是金砖国家机制,还是上合组织,都不具备典型的“1+N”的合作模式。也就是说,中国并非这两大合作机制的唯一倡导者和主导者。金砖各国以及上合组织中的其他主要成员国对机制的运作也发挥着积极的推动作用。而且,从地理角度来看,金砖各国分散在不同的地理板块中,并不符合“整体合作”的地理特征。同样,随着上海合作组织成员的不断扩大,合作中的地理整体性也在不断减弱,使得这一合作机制越来越呈现出“多边外交”,而非“地区整体外交”的特性。

二、中国与发展中地区整体外交的主要成果

从2000年中非合作论坛诞生到2015年中拉论坛建成,中国基本上实现了与发展中地区整体外交机制的全覆盖。在这些合作机制中,有的经过多年发展已经进入了成熟收获期,树立起了南南合作的典范;有的积极借鉴前期经验,结合地区特点,正在为未来更进一步的合作夯实制度化基础。从这些合作机制中可以归纳出四个方面的合作成果。

(一) 增强了中国与发展中地区合作的互利性

互利性的提升首先体现在经贸关系上。地区整体外交合作机制的建立和发展有效地推动中国与各地区整体经贸关系跃上了新台阶。自中非合作论坛成立以来,截至2014年,中非贸易总额和中国对非洲非金融类投资存量分

别是中非论坛成立前的 22 倍和 60 倍；^① 中国与东盟建立对话关系以来，双方贸易额从 80 亿美元增长到 4 722 亿美元，增长了近 60 倍，中国持续保持着东盟最大贸易伙伴的地位，东盟则稳定成为中国第三大贸易伙伴，双方累计双向投资超过 1 600 亿美元；^② 中阿合作论坛自 2004 年诞生以来，阿拉伯国家已成为中国第一大原油供应方和第七大贸易伙伴，中国则成为 10 个阿拉伯国家最大的贸易伙伴，中阿双方贸易额已超过了 2 000 亿美元；^③ 在“16+1”合作框架下，中国与中东欧国家的经贸关系在相对衰退的中欧经贸关系内逆势上升，突破了 600 亿美元大关，并显著改善了双方贸易不平衡的问题。相比之下，中拉论坛起步不久，以过去十多年发展势头强劲的双边贸易和投资为合作动力，^④ 预期在今后的机制化合作中将产生更大经济效益。

合作的互利性还同时体现在诸多有助于推动经贸投资、社会发展、人员往来、文化交流的非物质利益领域。例如，作为“1+N”合作中的“1”，中国方面利用各个整体合作机制推出了大量有关开放市场、优惠贷款、开通直航、人员培训等方面的举措，而“N”，即合作地区内的各个国家或这些国家所结成的地区性组织，也推出了有利于双方的签证便利化、招商引资优惠等方面的政策。这些互惠互利的双向举措同样为各方带来了实实在在的好处。

作为这些地区整体合作机制的主导者，中国在努力提升合作的互利性的同时，还积极地将自身对国际体系发展的新理念、中国外交的新思想融入其中，从而将对“利”的理解和追求扩大到了更加长远和宽广的范畴。中国主

^① 习近平：《开启中非合作共赢、共同发展的新时代——在中非合作论坛约翰内斯堡峰会开幕式上的致辞》，外交部，2015 年 12 月 5 日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1321540.shtml。

^② 李克强：《在第十九次中国—东盟（10+1）领导人会议暨中国—东盟建立对话关系二十五周年纪念峰会上的讲话》，外交部，2016 年 9 月 8 日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1395722.shtml。

^③ 《王毅接受卡塔尔半岛电视台采访》，中阿合作论坛官网，2016 年 5 月 20 日，<http://www.casf.org/chn/zgsd/t1364799.htm>。

^④ 从 2000 年至 2014 年，中拉贸易总额从 126 亿美元飙升至 2636 亿美元，增长了 21 倍。2014 年底，中国在拉美的直接投资存量达到 989 亿美元。参见《截至 2014 年底中国对拉美直接投资存量达 989 亿美元》，新华网，2015 年 5 月 15 日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-05/15/c_1115301327.htm。

动提出的诸多举措凸显了“新型义利观”、“打造命运共同体”等新时期中国外交的重要理念。例如，中国在非洲、中东、中东欧地区积极开展有利于民生的基础设施项目合作，不仅使当地民众获益，也为这些地区的未来发展提供了有利条件；中国结合非洲地区和南太平洋地区经济发展相对落后的情况，多次减免非洲和南太平洋重债穷国和最不发达国家的债务；中国高度重视非洲多个国家受厄尔尼诺现象影响导致粮食歉收的问题，向受灾国提供紧急粮食援助，并派遣30批农业专家组赴非洲，建立双方农业科研机构“10+10”合作机制；为协助这些发展中地区在管理和研发等方面培养人才和储备人力资源，中国向非洲、拉美、中东等地区国家提供了各类政府奖学金、赴华培训名额和留学深造机会，并设立了多领域的专家培训项目……^① 上述各领域的举措都充分体现了“义利相兼、以义为先”的中国特色。

（二）提升了合作的战略性

第一，通过这些整体合作机制，中国成功地将与发展中地区的传统友好关系提升到了更具战略意义的新高度。长期以来，中国基于自身定位、实力水平和外交能力等多方面因素，将自身与发展中国家一对一的双边外交作为对外关系的基石和主体。这种自上世纪五六十年代开始培育起来的合作模式呈现出的不足之处在于，中国与这些发展中国家所在地区的关系仅仅是双边关系的简单叠加，缺乏整体性的规划和规模效应的体现。而且，随着中国自新世纪以来积极推进全方位外交，在越来越繁忙的外交议程中，仅依靠传统的高层领导互访作为维护中国与广大发展中国家双边关系的手段也越来越显得力有不逮。整体合作机制的诞生可以有效克服上述不足：一方面，中国借助这样的平台进行了更具全局性和战略性的规划，例如，中国政府于2006年中非论坛成立和2015年论坛成立15周年之际，先后发表了两份《中国对非洲政策文件》，包含了中国对非政策的理念、主张和举措，发挥了重要的指导意义；中国政府还于2016年1月出台了首份《中国对阿拉伯国家政策文件》，成为新时期发展中阿关系的行动指南。在这样的规划下，中国与这

^① 习近平：《开启中非合作共赢、共同发展的新时代——在中非合作论坛约翰内斯堡峰会开幕式上的致辞》，外交部网站，2015年12月5日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1321540.shtml。

些发展中地区的关系呈现出多层次、宽领域的复合型结构，多边与双边的互动构成了多元化的动力，共同推动着合作在新的历史时期进一步发展。另一方面，合作机制设定的各级官员定期会晤安排也创造性地将多边与双边会晤机会结合在一起，提升了高层决策者们共同沟通、交流、磋商的频率和效率。

第二，整体合作的战略性还体现在合作本身的国际影响力上。以中非合作论坛为例，作为最先建立的中国与发展中地区合作机制，论坛中凝聚的原则共识以及在其指导下的中非合作实践，为南南合作以及发展中国家之间的合作提供了重要参照，也为全球治理提供了中国方案，这促使西方国家开始反思和修正其传统的对非合作，从而有助于推动一个更加公平、合理和完整的国际对非合作框架的形成。^① 这些整体合作机制还成为中国与发展中国家对重大地区和国际问题交换意见和进行磋商的重要平台。例如，中阿双方在中阿合作论坛机制下，表达了在反恐、联合国改革、国际金融体系改革、气候变化、文明对话和文明多样性等全球性议题上的共识，并在联合国等国际组织和国际场合密切配合，维护了中阿双方及广大发展中国家的利益。^②

第三，在整体合作外交的强劲动力下，中国与各个发展中地区内主要国家的双边关系也得到了巩固和升级，具体体现在战略伙伴关系的“扩员”和国家发展战略的相互支持和对接上。例如，在中国—中东欧国家合作的拉动下，中国高层领导人近年来频繁出访中东欧地区的主要国家，并先后与波兰、匈牙利、捷克、塞尔维亚等国确立或强化了战略伙伴关系。2013年李克强总理访问罗马尼亚期间还将罗马尼亚定义为中国同中东欧国家、同欧洲合作的重要支点。上述发展一改苏联解体、东欧剧变后中国与中东欧国家关系政治冷经济热的状态。^③ 中阿合作论坛成立13年以来，中国先后与阿联酋、阿尔及利亚、沙特阿拉伯、伊拉克、卡塔尔、埃及、摩洛哥等8个国家建立起了战略伙伴关系。从国家战略的相互支持和参与来看，当前在中阿合作机

^① 周玉渊：《中非合作论坛十五年：成就、挑战与展望》，《西亚非洲》2016年第1期，第5页。

^② 刘中民、舒梦：《中阿合作论坛框架下的中阿关系》，《西亚非洲》2014年第3期，第33页。

^③ 龙静：《中国与中东欧国家关系：发展、挑战及对策》，《国际问题研究》2014年第5期，第39-41页。

制下，有5个阿拉伯国家同中国签署了“一带一路”合作协议，7个阿拉伯国家作为创始成员国加入了中国倡导成立的亚洲基础设施投资银行（亚投行）。^①在中东欧国家中，有7个国家同中国签署了“一带一路”合作备忘录，1个国家以创始成员国身份加入亚投行。同时，双方相互对接发展战略的意愿也相当强烈，多次在共同发表的政策文件中强调将中方的“16+1合作”、“一带一路”倡议和中东欧国家积极参与的欧洲投资计划、欧盟的泛欧交通网络规划，以及中东欧各国自己提出的发展战略，例如“亚德里亚海—爱奥尼亚海战略”“多瑙河战略”“波罗的海次区域交通网络建设规划”“琥珀之路项目”等进行有效对接。^②在非洲，中国将自己的对非合作战略与非盟自身提出的发展战略《非盟2063议程》积极对接，积极配合该议程在洲际层面确立的20个目标、35个优先领域，以及在国家和地区层面确立的12个近期目标和10个旗舰项目。^③通过与这些国家政治关系的提升和战略的相互对接，中国与发展中国家在彼此对外战略中的地位明显提高。

此外，合作的战略性还体现在，很多发展中地区和国家因为与中国关系的发展和升级，而再次得到了世界的关注，它们自身在世界格局中的战略地位以及一体化程度也随之上升。例如，非洲在2000年被西方媒体描述为没有希望的大陆。但是，以中非合作论坛为依托快速发展的中非关系已经成为非洲发展的重要推动力：本世纪头10年，非洲经济年均增速达5.7%；2008年金融危机以来，尽管世界经济形势恶化，但是撒哈拉以南非洲的国内生产总值增长率远高于欧美国家。非洲方兴未艾的工业化和城市化进程为世界经济增长注入了新的动力，使得非洲成了增长最快和最有希望的大陆。^④再譬如，巴尔干地区自从内战结束后成为被边缘化的地区，与欧洲发达地区的差距日益扩大。但是随着“16+1合作”机制的建立，欧盟重新关注巴尔干地

^① 《王毅接受卡塔尔半岛电视台采访》。

^② 参见《中国—中东欧国家合作苏州纲要》《中期规划》《中国—中东欧国家合作里加纲要》《里加声明》等中国—中东欧国家合作机制下的政策文件。

^③ 周玉渊：《中非合作论坛十五年：成就、挑战与展望》，《西亚非洲》2016年第1期，第5页。

^④ 习近平：《携手共进，谱写中非合作新篇章——在中非企业家大会上的讲话》，外交部，2015年12月4日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1321541.shtml。

区，相应加大了推动巴尔干地区经济和社会发展的政策力度。例如，欧盟自 2011 年起力推“大区域战略”下的“多瑙河战略”和“亚得里亚海—爱奥尼亚海战略”，这两大发展战略主要覆盖的就是位于巴尔干地区的中东欧国家。塞尔维亚自上世纪 90 年代的内战后不仅国家领土和主权完整遭到了破坏，还长期遭受来自西方及周边国家的冷遇，处于国际和地区舞台的边缘地位。但是，塞尔维亚在 2015 年底主办了第三次中国—中东欧国家领导人会晤，并接待了来自中东欧各国的政府官员团队。这是塞尔维亚在战后首次召开如此大规模的国际盛会，使其再次回到世界和地区关注的视野内。^① 由于中国在各大整体合作机制中积极鼓励地区内国家间合作，这些合作机制也有效推动了发展中地区内部一体化进程。例如，非盟是非洲国家谋求联合自强的重要载体，中非合作论坛于 2012 年接纳非盟成为中非合作论坛成员。当前，在“16+1 合作”机制的影响下，许多中东欧地区国家也提出要加强内部之间的经贸联系和协调沟通，加速一体化的发展。^②

当然，中国自身的国际地位和影响力也因为这种合作模式的成功推广而得到提升。中国作为这些地区整体性合作机制的倡导者和推动者的身份能够被各发展中国家接受并得到热烈的回应和积极的支持，反映出中国理念、中国路径以及中国的大国地位被普遍接受和认可。而且，“中国与发展中地区整体外交”模式下的不少合作机制也成为中国推进“一带一路”倡议、打造旗舰项目、收获早期成果，形成规模效应、凝聚各方共识的重要平台。

（三）增强了合作的机制性

随着中国国际影响力不断扩大，外交议程日益丰富，中国外交的全方位性日益凸显。在覆盖全球的中国外交布局中，与发展中国家的关系依然被视为是中国外交的基础，不仅要维护，更要在新时期得到巩固和提升。139 个发展中国家占世界主权国家总数的 70% 左右，但是它们的 GDP 总量仅占世界的 40%。^③ 单靠传统的高层领导互访作为主要推动力已难以适应中国外交

^① 笔者于 2016 年 11 月 1 日与塞尔维亚学者及政府官员交流时，塞方学者和官员提出这一观点。

^② 同上。

^③ 参见联合国网站，<http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49alpha.htm>。

在新时期的迫切需要。因此，这些由中国倡导和主导的与发展中地区整体性合作机制，通过设立各个层级官员的定期会晤、各领域的合作平台、促进协调沟通的常设机构等机制化举措，有效地维护了合作的可持续发展（表 1）。

表 1 中国与中地区整体合作的运作机制

	高官会晤	领域合作平台	常设机制
中非合作论坛	自 2000 年起，每三年举行一届部长级会议（中方由外交部长和商务部长参加）； 中非外长定期政治磋商机制； 高官级后续会； 高官预备会	中非农业、科技、法律、文化、智库、青年、民间、妇女、媒体、地方政府等分论坛	中方后续行动委员会及下设秘书处
中阿合作论坛	自 2004 年起每两年举办一届部长级会议（外长）； 每年召开高官委员会会议	中阿企业家大会、中阿关系暨中阿文明对话研讨会、中阿友好大会、中阿能源合作大会、中阿新闻合作论坛、中阿互办文化节（每两年一次）及环境保护和人力资源培训合作	联络组、秘书处以及论坛事务大使
中国—东盟合作	自 1997 年起每年举行领导人会议（中方：总理级）； 12 个部长级会议机制； 5 个工作层对话合作机制	涉及农业、信息产业、人力资源开发、相互投资、湄公河流域开发、交通、能源、文化、旅游、公共卫生和环保 11 大重点合作领域	中国自 2009 年起设立中国东盟大使，2012 年设中国驻东盟使团

中国—中东欧国家合作	自 2012 年起每年举行领导人会晤（中方：总理级）； 下设交通部长会议、卫生部长会议、经贸促进部长级会议，以及国家协调员会议	定期举办各类中国—中东欧国家投资、贸易、能源和商品博览会；设有交通基础设施合作联合会、物流合作联合会、农业合作促进联合会、林业合作协调机制等领域合作机制； 设有教育政策对话、文化合作论坛、智库研讨会等文化交流机制	国家协调员机制； 中方设立秘书处； 中方自 2015 年起设立中国—中东欧国家事务特使
中国—拉共体合作	自 2015 年起，每三年举行一届部长级会议（外长）； 国家协调员会议； 中国—拉共体“四驾马车”外长对话会； 中拉论坛司局级磋商机制	中拉农业部长论坛、中拉科技创新论坛、中拉企业家峰会、中拉智库交流论坛、中拉青年政治家论坛、中拉基础设施合作论坛、中国和拉美及加勒比地区民间友好论坛、中拉政党论坛等	国家协调员机制； 中方设立后续行动委员会及下属秘书处

资料来源：笔者根据各整体合作机制发布的官方文件整理而成。

通过对上述运作机制的梳理可以明显看出，和中国外交早期与发展中国家的双边关系相比，运用整体合作机制使得彼此的互动更加常态化、规模化。但是和当今世界上不少地区组织、联盟关系比较起来，这些整体合作机制又具有比较明显的“弱机制性”特点。它们既进行了诸多定期性、常态化的会晤和磋商安排，但又不设定强制性的责任与义务；既通过声明、纲要或宣言等形式明确各方达成的共识和拟定实现的目标，又考虑到参与各方的个体情况，允许融入符合各自需要的合作意向，是一种相对松散而灵活的新型合作模式。

（四）保证了合作的规划性

为了使中国与各发展中地区之间的整体合作更具成效，各个合作机制都利用高层会晤的重要契机进行沟通和磋商，达成共识，提出发展重点、中期规划和远期目标。通过这些规划，中国与发展中地区整体外交呈现出发展方

向明确、重点突出、顺应各方需求的特点。

例如，2015年12月中非合作论坛峰会通过了《中非合作论坛约翰内斯堡峰会宣言》和《中非合作论坛——约翰内斯堡行动计划（2016—2018）》，明确了中非关系未来发展的具体目标和任务，提出了实现合作共赢、共同发展的重大举措。^① 习近平主席还在会上倡导实施中非“十大合作计划”，并代表中国政府宣布为非洲提供600亿美元的资金支持。2016年5月，中阿合作论坛第七届部长级会议通过并签署了《多哈宣言》和《论坛2016年至2018年行动执行计划》，规划了中阿双方18大类合计36个领域的合作。2016年，借中国—东盟建立对话关系建立25周年之机，中国政府发布了《落实中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划（2016—2020）》，又于当年9月第19次中国—东盟（10+1）领导人会议暨中国—东盟建立对话关系25周年纪念峰会在万象召开之时，和东盟共同发布了《纪念峰会联合声明》、《产能合作联合声明》等重要指导性文件，谱写了中国—东盟关系新篇章。在中国—中东欧国家合作机制建立以来的5年时间里，机制利用每年领导人会晤之机，联合发表以举办城市为名的纲要性文件，既梳理业已取得的成果，也展望未来发展的方向和重点，已经成为一种良性延续的传统。该机制还在2015年召开峰会之际出台了《中期规划》，对未来发展做出了进一步的指引。在中拉论坛机制下，首届部长级会议通过的《中国与拉美和加勒比国家合作规划》（2015—2019）确定了中拉整体合作的行动路线图，并明确了双方在13个重点领域的50多项具体合作内容，以及使合作规划能够得以实施的具体原则和措施。

三、面临的主要挑战及对策建议

随着中国与发展中地区整体外交的架构基本完成，各合作机制也被越来越多地联系在一起进行系统性地观察、分析和展望。在因合作而获得了上述

^① 习近平：《在中非合作论坛约翰内斯堡峰会上的总结讲话》，2015年12月5日，外交部，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1321661.shtml。

诸多成果之外，这些整体合作机制所具有的独有特点也使中国对发展中国家的整体外交在今后进行统一规划和布局时会面临一些挑战。对此，作为这些整体合作机制的倡导者和主导者，中国应积极谋划并有效应对。

（一）主要挑战

第一，从发展动力的角度来看，各大机制的合作基础不同，影响合作前景。深厚的历史渊源和长期稳定友好的外交关系，往往能够成为合作机制得到发展和提升的重要政治基础。在当前中国与中东欧地区建立的各大整体性合作机制中，中非合作论坛和中阿合作论坛的成立和发展，正是建立在双方的政治互信基础之上。《中国对非政策文件》指出：“中非历来是命运共同体。半个多世纪以来，无论国际风云如何变幻，中非始终是风雨同舟的好朋友、休戚与共的好伙伴、肝胆相照的好兄弟。中非传统友好深得人心，已成为中非双方的宝贵财富。长期以来，中非双方坚持真诚友好、平等相待，这是中非关系历久弥坚的精神内核。”^①《中国对阿拉伯国家政府文件》则指出：“1956年至1990年，中国同22个阿拉伯国家建立外交关系。中国坚定支持阿拉伯民族解放运动，坚定支持阿拉伯国家捍卫国家主权和领土完整、争取和维护民族权益、反对外来干涉和侵略的斗争，坚定支持阿拉伯国家发展民族经济、建设国家的事业。阿拉伯国家则在恢复中国在联合国合法席位等问题上给予了中国有力支持。”^②

但是，刚刚起步不久的中国—中东欧国家合作和中拉合作，其政治基础并非如此牢固。中国与中东欧国家的双边关系曾一度随着各自对苏关系的变化而变化。在苏联解体、东欧剧变发生后，又先后经历过关系疏远的转型时期和新世纪头十年的政冷经热时期。部分中东欧国家在政治体制、人权、宗教等价值观问题上长期对中国持有居高临下的心态。^③波兰、捷克等该地区的主要国家还曾于2008年接待过达赖喇嘛的窜访。而中拉合作的政治基础也同样相对薄弱。从地缘政治的角度来看，中拉相距遥远，长期以来双方交

^① 《中国对非政策文件》，外交部，2015年12月05日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t1321556.shtml。

^② 《中国对阿拉伯国家政府文件》，外交部网站，2016年1月，http://fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t1331327.shtml。

^③ 龙静：《中国与中东欧国家关系：发展、挑战及对策》，第40-41页。

往甚少。美国自 1823 年以来高举“门罗主义”的大棒将拉美视为其后院，而泛美主义更是将拉美和美国牢牢地拴在一起。冷战期间，亚非拉同属第三世界国家群体，然而就交往的频率和实效而言，中拉关系却是中国与发展中国家关系中最弱的一环。^①

客观而言，上述两大机制的诞生和发展，主要是建立在前期日益扩大的经贸关系和进一步扩大互利共赢的合作意愿之上的。和长期积累形成的政治互信和深厚友谊相比，上述合作基础容易因国际经济形势的起伏、合作收益的多寡和国内政治社会局势的变化等因素而对整体合作机制的稳定性和可持续性带来不利影响。例如，积极参与中国—中东欧国家合作机制，并与中国签署了“一带一路”谅解备忘录的斯洛伐克，其总统于 2016 年 10 月会见达赖，不仅损害了双边关系，更是对整个合作机制的发展造成了不良影响。近两年，在波兰、捷克等国内社会也重又出现对华不甚友好的杂音，它们和当前在欧洲地区不断蔓延的民粹主义夹杂在一起，对合作机制的基础造成冲击。在中拉关系中，由于金融危机后世界经济需求疲软，原材料价格大幅度下跌，拉美经济增速整体下滑，而中国经济也进入“新常态”，增速放缓，经济结构面临优化升级的艰巨任务，这都可能影响双方在中拉论坛机制下对中拉经贸关系发展的预期。另外，在东南亚地区，由于南海问题的凸显，也考验着各方的合作智慧。

第二，从机制建设的角度看，趋同的运作和发展模式难以反映出地区之间的差异性需求。各整体合作机制在机制建设上基本都形成了总理/部长级会议、高官会、分论坛/领域联合会、协调员/后续委员会/秘书处这样自上而下的四层架构。基本都遵循“政治上真诚互信、经贸上合作共赢、人文上互学互鉴、国际事务中密切协作、整体合作和双边关系互相促进”这样“五位一体”的发展格局。^②

趋同的运作和发展模式凸显了中国与发展中地区整体外交在发展过程中循序渐进、相互借鉴的特点，也有利于统一规划和管理，体现了中国与发

^① 何晓静：《南南合作视野下的中拉论坛》，第 68 页。

^② 习近平：《在中国—拉美和加勒比国家领导人会晤上的主旨讲话》，2014 年 7 月 17 日，外交部网站，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1175807.shtml。

展中地区之间关系在新时期的理论与实践经验积累。但是，高度相似的机制运作模式在体现各发展中地区的特点和需求方面显现出不足。例如，虽然同属于发展中地区，亚非拉和中东欧这四个地区的经济发展水平和经济结构处于并不相同的阶段，因此对于经济发展的需求也存在很大差异。非洲的经济发展水平最为落后，因而更亟待以发展为导向的经济合作。除了乐于达成交通、能源等基础设施领域的合作外，非洲地区更希望能够获得扶贫减灾、医疗卫生、环境保护等方面的援助性合作。拉美经济主要依赖于初级产品和原材料的大量出口。在中拉整体合作框架下，拉美希望能够改变相互贸易的结构性逆差状况，改变中国进口拉美大宗商品和向拉美出口工业制成品的单一贸易模式，并争取实现更广泛领域的对话与合作。中东欧地区的经济发展水平明显高于其他发展中地区，它们对于合作的期待更多的是希望能够获得中方对其高科技产业的投资，同时借此进入中国市场，改变当前双边贸易中的不平衡状态。东南亚地区与中国在地缘上紧密相邻，因此，除了经济互利共赢的强烈意愿外，还掺杂了对地区安全的深层考虑。在当前国际局势复杂变化，宗教极端主义和恐怖主义肆虐的背景下，中阿之间的合作也面临着超越经济领域，向政治与安全领域拓展的迫切需要。面对如此复杂多元的合作诉求，当前趋同的运作模式显得过于单一。

第三，从影响因素的角度看，各种影响错综复杂，尚缺乏系统、综合的预判和评估体系。从外部来看，各发展中地区都不同程度地受到周边、外来大国或地区势力的影响。中东欧处于德国等欧洲大国影响之下；拉美既是美国的“后院”，也同时受到欧洲原宗主国的影响；非洲作为欧洲国家的前殖民地，原宗主国的影响更不容小觑。在东南亚地区，随着美国亚太再平衡战略的推进，使中国与周边国家关系受到干扰。另外，由于各发展中地区的经济结构不同，国际环境的风云变幻也对各发展中地区产生不同程度的影响。例如，随着全球消费品市场的萎缩，大宗商品和原材料价格大幅下跌，对非洲、拉美的经济造成巨大影响。而中东欧地区的经济则主要是受制于西欧发达地区投资的大幅减少，以及乌克兰危机引发的对俄经济制裁。

从这些地区的内部来看，一体化程度是影响合作成效的重要因素。但是，

各发展中地区之间乃至发展中地区内部的一体化程度并不是同步的。地区组织的多寡、组织机制的发展程度以及所涉领域等都可以从侧面反映出一个地区一体化的程度,也会影响到中国与这些发展中地区开展的整体合作。例如,在东南亚,东盟经过多年发展,已经在政治安全 and 经济两大领域的区域合作中居于中心地位,^①当前也是中国—东盟合作中的东南亚国家方面的主体。在拉美,拉共体于2011年成立,成为第一个囊括拉美地区33个国家的区域性组织,亦是中拉论坛中中方的合作对象。但是,在中东欧地区,却并不存在16个中东欧国家自身组建的地区组织。它们彼此发展水平差距明显,对合作的需求也有很大差异。在中国合作的过程中,也没有一个常设平台和程序性安排来开展对话以协调合作立场。^②另外,各发展中地区内主要国家的国内政局走势也会对整体合作机制造成影响。政局变化往往会导致政策的重大调整,因此可能影响合作的进展。上述发展中国家大多建立起了西方式的“三权分立”“议会民主”“多党执政”等政治体制,但是政治生态并不稳定和成熟,因此常常出现政府更迭的现象,政策相应变化的几率也大幅提升。

对于上述复杂多变的影响因素,当前的中国与发展中地区整体外交尚未建立起一个系统、综合的预判和评估体系,使得很多事关发展规划的决策都只是建立在既往的实践经验之上。

(二) 对策建议

针对上述挑战,中国作为这些整体合作的倡导者和积极推动者,应加强对地区特点和发展趋势的把握,进行更有针对性地规划,以便深耕细作地发展上述机制,从而更加系统完整地构建起“中国与发展中地区整体外交”的理论和实践体系。

第一,中国应以经济互利、政治互信、人文互通三者并重的方式来巩固合作基础。经济领域的互利共赢不应仅被理解为经贸和投资的生长,还应将促进贸易平衡性、改善各方贸易和产业结构、注重投资的社会效应等纳入考

^① 周士新:《东盟在区域合作中的中心地位评析》,《国际问题研究》2016年第6期,第33页。

^② 扈大威:《中国整体合作外交评析——兼论中国—中东欧国家合作》,第86页。

虑范围之内。同样，政治互信的巩固也应不仅仅包括常态化的互访和交流，更应包含对各方核心利益的理解和尊重。尤其要注意到一些国际或地方热点事件的突然发生或升级可能对政治互信产生的影响，提前做好预判和应对准备，采用更灵活务实的方式增加有效沟通和磋商，尽可能降低负面影响。例如，2010年底阿拉伯国家进入转型期后，尽管中国在叙利亚问题上多次行使否决权，但并未影响中阿战略关系在总体上的健康发展。^①在此过程中中方不懈努力做好立场解释的经验值得借鉴。同时，中国还应进一步提升人文交流在合作机制中的地位，使之成为整体合作可持续发展的又一重要基石。这是因为，尽管各大整体合作机制都以经贸关系或投资项目的拓展作为合作的首要目标，但受制于国际经济环境、产业类型等因素的影响，要实现预期的经济收益和社会效应往往需要较长的周期。相比之下，人文交流形式丰富，领域繁多，筹备周期短，行为主体多元，社会效应广泛，更容易在短期内取得明显的成效，实现“早期收获”，使各国民众从各大整体合作机制中受益。人文交流也是营造良好政治和商业环境的重要手段之一。随着越来越多的中国投资进入发展中地区，不可避免地会出现劳资之间、本土企业与外资企业之间、经济效益与社会责任之间的多种摩擦。在一个对华友好的环境内，这些摩擦易于化解，而反之，则可能造成问题的发酵，导致舆情向着对双方合作不利的方向发展。因此，人文交流对于中国在发展中地区顺利开展商业活动而言，发挥着隐形却重要的保护作用。但是，当前中国与各大发展中地区的人文交流还停留在人员交流和文化交流的层面，没有充分深入到思想交流、价值观交流等对中国软实力提升而言更为核心的层面。其次，当前的人文交流出现了中方对外输出量大，可见度高，而合作对方对华宣介规模小，知晓度低的不平衡现象，也亟待调整。

第二，中国应坚持以凝聚合作共性和尊重地区个性并重的路径来构建中国与发展中地区整体外交。一方面，中国应继续加强对各大发展中地区整体发展趋势的把握，不断归纳和提炼出新时期内中国与发展中地区合作时应坚持和弘扬的原则与理念，并切实运用到整体合作中去，让合作各方能够感受

^① 刘中民、舒梦：《中阿合作论坛框架下的中阿关系》，第33页。

到中国所倡导的坚持互利共赢、坚持以发展为主题、开放包容等合作原则的重要性。另一方面，中国应尊重各地区之间以及各地区内部的差异，应对不同关切，使上述合作机制在“五位一体”全方位发展的同时又兼具不同的侧重点，顺应地区特点和需求。例如，中国—中东欧合作可侧重于产业优化升级，中阿合作可侧重于文化互鉴和能源合作，中非合作则可侧重于和发展相关的诸多议题；等等。

第三，在坚持中国主动有为原则的前提下，努力调动参与各方的积极性和自主性。一方面，中国的主动有为应避免出现历史上外部大国介入地区事务，在增进地区利益的同时也造成该地区对外不对称依赖的情况。中国应加大在事先沟通、交流和磋商等环节中的投入，在充分听取各方意见和建议的基础上，提出更多建设性意见，避免给合作各方留下中国一言堂的印象。特别是对于像拉美各国这样对中拉论坛的主导权归属问题特别敏感的合作对象，中国更需要照顾和呼应它们的关切。另一方面，中国应采用灵活、务实、创新的机制建设来推动各方的积极参与。例如，在中国—中东欧国家合作中，中方创设了领域合作联合会机制。一国可以根据自身的需求或优势成为牵头国家，其他国家、企业或机构以自愿为原则决定是否参与。目前，已经成立了由塞尔维亚牵头组建的中国—中东欧国家交通基础设施合作联合会、由斯洛文尼亚牵头组建的中国—中东欧国家林业合作协调机制、由保加利亚牵头组建的中国—中东欧国家农业合作促进联合会，由拉脱维亚牵头的中国—中东欧国家物流合作联合会等。这些联合会模式得到了中东欧各国的积极支持，值得进一步推广。

第四，中国不应忽略其他在各大发展中地区具有深远影响的国家或地区组织。中国可以通过邀请这些国家或地区组织以观察员身份参与各届高官会议，而避免使这些机制成为这些外部力量眼中的“闭门会议”。这既是对“开放包容”原则的具体实践，也有利于使这些整体合作机制被更为客观公正地认识和了解，更有可能创造“第三方合作”或开发“第三方市场”的机会，将互利共赢的效应扩展到更大范围。

第五，中国应充分利用好现已建设成型的各大整体合作机制，使其成为

推广中国外交理念与战略的试验田、收益点和展示区。牢固的政治基础或长期积累的经贸依存关系使得这些发展中地区大多具备对华态度友好、对华政策期待的良好政治与社会环境，有利于中国“新型义利观”这样的外交新理念和“一带一路”倡议等外交新战略在这些地区的推广。中国应充分利用好这些有利条件加快各类合作项目的确立和推进，并实现合作的早期收获，形成示范效应，使这些新理念和战略获得更大范围的支持和参与。

第六，中国与发展中地区整体外交应更紧密地与各大国际或地区的重要议题结合在一起，以此扩大这些整体合作机制的国际影响，或引导新时期的“南南合作”，或对重大国际或地区问题的解决贡献力量。所谓发展主题，既贯穿于中国与各大发展中地区开展的整体合作过程中，同时也是以联合国为代表的国际组织所积极推动的国际进程。中国在与各大发展中地区进行整体合作的过程中形成的新理念、新方法、新形式等都将对国际发展议程的构建产生积极的贡献作用。中国还可充分利用好这些合作机制，使它们成为发展中国家之间就国际或地区热点问题加强沟通、磋商，达成一致意见的重要平台。

此外，中国应充分发挥智库作用，加强对各发展中国家和整体地区的调研，构建一套系统完整的影响因素和机制成效评估体系，为外交实践中的决策、规划等提供重要的依据。同时，还应加强“中国与发展中地区整体外交”的理论研究。客观而言，中国与发展中地区整体合作实践先行的特点比较明显，理论支撑则较为单薄和滞后。中国学界应致力于理顺中国与发展中地区整体外交与南南合作等传统外交思想之间的纵向关系，同时理顺这一外交新概念与习近平外交思想中“新型义利观”“命运共同体”等新理念的横向关系，使中国与发展中地区整体外交成为新时期中国外交理论体系中的重要组成部分。

[收稿日期：2016-12-29]

[修回日期：2017-02-20]

[责任编辑：陈鸿斌]