

对中国周边安全态势 的分析与建议

Policy Recommendations for China's
Peripheral Security



上海国际问题研究院系列课题报告
SIIS Task Force Report

上海国际问题研究院系列课题报告
SIIS Task Force Report

对中国周边安全态势 的分析与建议

Policy Recommendations for China's
Peripheral Security



上海国际问题研究院
中国周边安全战略与亚太海洋秩序建设课题组
SIIS Research Team on China's Peripheral Security

2015年6月
June, 2015

上海国际问题研究院系列课题报告 201501 号
SIIS Task Force Report 2015 no.1

2015 年 6 月
June 2015

© 本报告版权属于上海国际问题研究院。
本报告仅代表课题组成员个人观点。

Copyright © 2015 by the Shanghai Institutes for International Studies.
All Rights Reserved.

All views expressed in this publication are the sole responsibility of the authors.

目录

序	1
课题组成员	3
内容提要	4
Summary	6
前言	8
一、中国周边安全问题的四大来源	9
二、亚太冷战秩序逐步瓦解对中国周边安全的影响	15
三、中国的周边外交	19
四、对中国周边安全战略的建议	25
结 论	31

序

二十一世纪进入第二个十年以来，中国周边安全环境出现一些新的变化，中国政府也就对外工作及周边安全战略提出了新的要求和设想。

如何全面、准确地判断当前中国周边（尤其是亚太地区）的安全局势及动因？如何正确认识中国周边安全秩序的发展态势？如何界定中国周边安全战略的目标、重点和实施路径？如何使中国的周边战略更好地为地区和平、安全、繁荣的秩序做出贡献？

围绕上述问题，本院战略研究所组成专门团队开展研究，并形成《对中国周边安全态势的分析与建议》的研究报告。报告认为：当前，亚太地区确实出现了安全摩擦增多、各国安全忧虑有所上升的局面，但是，这些安全问题具有多种来源，简单地将其归结为中国崛起及其示强外交不仅错误，而且有害。亚太地区当前安全问题的集中爆发，是亚太地区的安全架构正在由冷战时期形成的安全秩序向后冷战时期转型的具体体现。亚洲国家不应因为当前存在的一些摩擦和分歧就对亚太地区的和平发展合作失去信心。

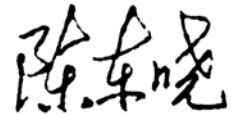
报告指出，中国新一届领导在周边外交方面提出了一系列新理念，采取了一系列新举措。中国周边外交不仅在各个方向上加强与周边国家的接触与合作，并且外交布局也逐步向立体、多元、多层次、多侧面的大统筹、大协调的方向发展。

中国的周边外交在当前和未来的一个阶段也许仍将面临众多困难与挑战。但是，正如报告所指出的，只要中国能最广泛地团结周边国家和利益相关方，能为周边国家和人民带来所需要的和平安全和发展机遇，中国就一定能与周边国家一起共同推动这一地区完成冷战秩序向后冷战秩序的转型，给本地区的国家和人民带来可持续的和平发展与安全。

我相信本报告能够为中国外交的决策者和研究者提供有益的参考，并期待课题组在此基础上再接再厉，继续就我国周边安全战略及亚洲安全架构等问题的研究做出新的努力！

是为序。

上海国际问题研究院院长

Handwritten signature of Chen Dongxiao in black ink.

2015年6月20日

课题组
成员

Task Force Members

吴莼思 上海国际问题研究院国际战略研究所所长

Wu Chunsi Director of the Institute for International Strategic Studies, SIIS

赵干城 上海国际问题研究院亚太研究中心主任

Zhao Gancheng Director of the Center for Asia-Pacific Studies, SIIS

李秀石 上海国际问题研究院国际战略研究所资深研究员

Li Xiushi Senior Research Fellow of the Institute for International Strategic Studies, SIIS

薛 晨 上海国际问题研究院国际战略研究所成员

Xue Chen Member of the Institute for International Strategic Studies, SIIS

于迎丽 上海国际问题研究院亚太研究中心成员

Yu Yingli Member of the Center for Asia-Pacific Studies, SIIS

内容 提要

21世纪进入第二个十年之际，中国周边的安全环境发生了一些变化。一方面，自2001年以后相对稳定、合作面持续增加的中美关系在2010年初突然遭遇波折，中美之间的战略猜疑和竞争防范因素逐渐上升，“中美之间是否会有一战”再次成为议题；另一方面，中国与有关国家之间的主权和领土争议——尤其是海上权益之争——集中爆发，我国与若干东亚国家关系遇到“瓶颈”，东亚区域合作的前景面临停滞的风险。在此背景下，如何判断中国的周边安全态势，在过去几年中成为国内外关注的焦点。

2014年3月，上海国际问题研究院设立“中国周边安全战略与亚太海洋秩序建设”创新课题研究项目。项目组在研究过程中，多次组织关于中国周边安全态势及中国周边外交的研讨。通过这些讨论，项目组认为：

第一，21世纪进入第二个十年之际，亚太地区确实出现了安全摩擦增多、各国安全忧虑有所上升的局面。但是，这些安全问题具有多种来源，简单地将其归结为中国崛起及其“示强外交”不仅不正确，而且有害于地区和平稳定。

第二，亚太地区当前安全问题的集中爆发，一定程度上正是说明了亚太地区的安全架构正在由冷战时期形成的安全秩序向后冷战时期的安全架构转型。冷战时期超级大国在亚太地区建立的安全架构已经无法满足这一地区的安全需求。亚太国家自冷战结束后一直在探索建立新的地区安全架构的可能性。

第三，2009年以后，美国出于对失去亚太领导权的担心，在亚太地区大力推行“再平衡”战略，对亚太地区区域一体化以及地区国家间的安全合作造成了很大冲击。亚太地区当前复杂、矛盾的安全局面与此不无关系。

第四，中国新一届领导集体上任以来，全景式部署周边外交，在周边外交方面取得了一系列令人瞩目的成绩，为营造有利于中国和平发展的周边安全环境打开了新局面，开创了新契机。

在此背景下，本报告进一步审视中国周边外交所面临的困难，建议中国周边外交继续致力于凝聚地区国家之间的共识与共同愿景，努力推动本地区有利于和平发展的各项合作，在加强能力建设基础上，切实为亚太和周边地区带来更加符合后冷战时期安全需要的新型安全架构。

Summary

In the second decade of the 21st century, China is now facing changes in its peripheral security environment. On one hand, China-US relations suffered an unexpected setback in early 2010, despite the fact that the relations had been relatively stable and increasingly cooperative since 2001. There are now growing strategic suspicion and precautions on both sides and there have been heated discussions over whether war will break out. On the other hand, there have been intensified sovereignty and territorial disputes, especially those concerning maritime interests of China and relevant countries. The bottleneck period in the relations between China and several East Asian countries means a high risk of stagnation in East Asian regional cooperation. Under this circumstance, how to assess China's peripheral security situations has become the focus of academic studies at home and abroad in recent years.

In March 2014, the Shanghai Institutes for International Studies (SIIS) set up an innovative research program entitled "China's Peripheral Security Strategy and Construction of Asia-Pacific Ocean Order." During the research period, the program team has organized many seminars and discussions over China's peripheral security situations and China's peripheral diplomacy, and has reached the following conclusions:

Firstly, there do seem to be more frictions and concerns in security-related issues in the Asia-Pacific region in the second decade of the 21st century. However, those concerns have various reasons. Simply attributing them to China's rise and its assertive

diplomacy is not only far from correct, but also does harm to the peace and stability of the region.

Secondly, the growing security concerns in the Asia-Pacific region to some extent indicate the transformation of security architecture of the region from security order in Cold War to post-Cold War security order. The security order established by the superpowers in the Cold War period can no longer meet the current needs for security in the region. As a result, Asia-Pacific countries have been exploring the possibility of a new regional security architecture since the end of the Cold War.

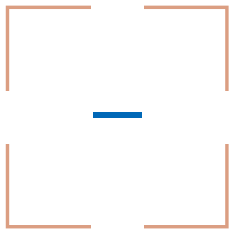
Thirdly, the United States has carried out its strategic rebalance to the Asia-Pacific since 2009 for fear that it might step down from the leading role in this region. The strategic rebalance has a huge impact on the regional integration and security cooperation among countries in the Asia-Pacific region and has been one of the main reasons behind the complex and conflicting security situations in the region.

Fourthly, China has made significant achievements in peripheral diplomacy as a result of adopting a comprehensive approach to peripheral diplomacy since the new leadership took office. This has provided new opportunities and created a new peripheral security situation favorable for China's peaceful development.

This report takes current situations into consideration and further looks into the difficulties that China is facing in its peripheral diplomacy. It recommends that China endeavor to build a consensus and shared vision among Asia-Pacific countries and promote cooperation programs in favor of the regional peaceful development. China should strengthen its capacity-building and try to bring about a new security architecture that better fits into the needs for post-war security in Asia-Pacific countries and China's neighboring areas.

前言

21世纪进入第二个十年之际,中国周边的安全环境发生了一些变化。一方面,自2001年以后相对稳定、合作面持续增加的中美关系在2010年初突然遭遇波折,中美之间的战略猜疑和竞争防范因素逐渐上升,“中美之间是否会有一战”再次成为议题;另一方面,中国与有关国家之间的主权和领土争议——尤其是海上权益之争——集中爆发,中国与若干东亚国家的关系遇到“瓶颈”,东亚区域合作面临停滞的风险。在此背景下,如何判断中国的周边安全态势,在过去几年中成为国内外关注的焦点。不少研究在认定亚太地区紧张局势的同时,将造成这一进展的主要原因归结为中国的快速崛起及其在这一过程中的“示强外交”。上海国际问题研究院“中国周边安全战略与亚太海洋秩序建设”创新课题研究项目在2014年集中讨论了中国周边的安全问题。认为:第一,中国周边的安全问题具有多种来源,简单地将其归结为中国的崛起及其示强外交并不合适;第二,亚太地区当前的安全形势趋紧,以历史的眼光来看,实际上是冷战秩序在亚太地区逐渐瓦解的一部分;第三,中国应该继续支持并促进亚太和周边地区走出冷战秩序,并为建设后冷战时期的新型国际关系作出更大贡献。



中国周边安全问题的四大来源

当前，中国周边地区存在诸多安全挑战和风险，将其简化为南中国海问题、钓鱼岛摩擦和中美竞争等具体问题有失偏颇，应该从更为全面和战略性的视角加以考察。概括起来，权势转移、利益再诉、制度转型以及全球化发展成为当前中国周边安全问题的四大来源。

1

权势转移 引发战略 敏感与猜疑

2008年金融危机以后，国际关系格局发生了重大变化。以美国为首的西方国家在金融危机中普遍受到冲击，迫切需要借助中国、印度、巴西等新兴经济体的力量走出危机。这样，2008年11月，时任美国总统乔治·W. 布什呼吁，在华盛顿举行二十国集团（G20）峰会，商讨共同应对全球金融危机的办法。这一会议的召开极具象征意义，它表明以往控制世界经济议程的八国集团（G8）会议正在丧失管理世界经济的能力，中国等新兴经济体影响全球议程的能力上升。

与全球层面权力关系调整方向一致，新兴经济体的影响力在亚太地区也呈上升趋势。在中国之外，印度、越南等国也表现出良好的发展态势，影响国家间关系及地区局势的能力有所上升。当然，新兴经济体实力地位的上升势必引发相关国家的关注，其中又以中美关系的变化最为引人瞩目。美国在冷战结束后，不仅在全球体系中，而且在亚太地区也拥有超强地位。然而，在1997年东亚金融危机中，美国无所作为，其在东亚的“信用”备受质疑。东南亚国家通过“东盟+1”、“东盟+3”进程加大了与中、日、韩合作的步伐。2001年以后，受到打击恐怖主义战略的影响，美国的战略关注长期停留在中东地区，再次错过了与东亚区域合作交汇的时机。然而，与美国对亚太地区多边合作的冷淡态度不同，中国在1997年之后越来越积极地参与亚太多边合作。2002年

11月，中国与东盟领导人宣布将用10年时间建成中国—东盟自由贸易区；2007年11月，中国又与日本、韩国在“东盟+3”平台之外构建了中日韩领导人会晤机制。到21世纪第一个十年结束之时，中国已经成为众多东亚国家最重要的经济伙伴。¹中国正在成为东亚经济合作网络的中心力量。

这样，当奥巴马政府上台时，美国在东亚地区感受到了快速崛起的中国的巨大压力。一方面，美国与中国之间的力量对比正在快速缩小；²另一方面，东亚地区迅速发展的区域合作使美国感到其在亚太的经济地位有可能被边缘化，甚至可能有“被赶出”亚洲的风险。于是，奥巴马政府祭出了“重返亚洲”的大旗：³在经济上，积极推动“跨太平洋经济伙伴关系”（TPP），以抵消中国的经济影响力；在安全上，不断挑动、助推中国与周边国家的矛盾，竭力打散东亚国家之间的区域合作。正是由于美国对华战略戒备日益上升，中美战略互疑居高不下，亚太地区的安全形势更趋复杂。中美之间的权力变化成为当前亚太地区众多安全问题的背后因素之一。

当前亚太地区权势转移，需要特别指出两点。第一，并非只有美国才对中国在亚太地区实力地位上升保持敏感，日本及其他地区国家也同样敏感。长期以来，日本一直自认为是东亚地区的“领头雁”。中国在综合实力、国内生产总值等指标上均超过日本，使日本当权者受到巨大冲击，并因此在一定程度上影响了中日之间的互动关系。⁴第二，亚太地区权势转移并非只是朝向中国，地区实力地位上升的国家还包括印度、越南等。印度、越南均在其次区域跃跃欲试，也引发了相应国家的不安，如巴基斯坦相当担忧自身与印度实力差距的拉大，又如东盟国家对越南可能染指东盟领导权颇为担心。权势转移对亚太安全架构的挑战或其转

1 《胡祖六：中国已经是亚洲最大的经济体》，凤凰网，2010年1月18日，<http://finance.ifeng.com/hybd/special/2010tianxia/20100118/1722824.shtml>。

2 根据国际货币基金世界经济展望数据库（World Economic Outlook Database）2010年4月的数据，中国2001年的GDP总量为13,248.14亿美元，美国为102,861.75亿美元；中国2009年的GDP总量为49,089.82亿美元，美国为142,562.75亿美元。也就是说，2001年时，中国的GDP是美国的1/10，而到2009年时，这一差距缩小到1/3左右。

3 “美国重返亚太”之说始于时任美国国务卿的希拉里·克林顿2009年7月22日在参加东盟外长扩大会议时的演说。See Hillary Rodham Clinton, “Press Availability at the ASEAN Summit,” Laguna Phuket, Thailand, U.S. Department of State, July 22, 2009, <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126320.htm>。

4 关于权力转移问题对中日关系的影响，可参见：吴澄秋：《东亚结构变迁与中日关系：权力转移理论视角》，载《当代亚太》，2009年第1期；巴殿君：《“情感文化因素”下的日本战略调整与中日“邻国困境”》，载《日本学刊》，2012年第6期。

型的塑造并非孤立现象，而是一个普遍现象。

2

利益再诉产生 矛盾与摩擦

就在亚太地区权力结构变化加剧的背景下，2009年5月，亚太地区迎来了一个重要的时间节点，即联合国大陆架界限委员会接受《联合国海洋法公约》各成员国递交外大陆架划界案或相关声明的截止日期。围绕这个时间节点，东亚国家纷纷提出其在相关海域的利益诉求，并由此引发了亚太地区领土领海争端的集中爆发。¹

2008年11月12日，日本提交外大陆架划界案，以“冲之鸟礁”作为基点划出200海里大陆架并以其作为基点延伸出“四国海盆地”、“南硫磺岛地区”以及“九州南部—帕劳海脊地区”等三处外大陆架。2009年2月6日和2月27日，中国和韩国分别向联合国秘书长潘基文提交声明，明确表达反对意见。

2009年2月17日，菲律宾国会通过《领海基线法案》，单方面将中沙群岛的黄岩岛和南沙群岛的中业岛等部分岛礁划入菲律宾领土，试图以国内法加强其对南海争议岛礁的主权声索。对此，中国政府发表声明，重申黄岩岛和南沙群岛历来都是中国领土的一部分。中华人民共和国对这些岛屿及其附近海域拥有无可争辩的主权。任何其他国家对黄岩岛和南沙群岛的岛屿提出领土主权要求，都是非法的，无效的。

2009年5月6日，马来西亚和越南联合向大陆架界限委员会提交外大陆架划界案，将包括南沙群岛在内的南海大片海域作为两国共同的外大陆架。对此，中国驻联合国代表团向联合国秘书长提交照会，严正声明中国对南海诸岛及其附近海域拥有无可争辩的主权，并对相关海域及其海床和底土享有主权权利和管辖权。中国政府要求联合国大陆架界限委员会对越南和马来西亚的联合划界案不予审理。

2009年5月7日，越南向大陆架界限委员会提交“外大陆架划界案”。当天，中国就向联合国秘书长发出照会，指出中国对南海诸岛及其附近海域拥有无可争辩的主权，并对相关海域及其海床和底土享有主权权利和管辖权，要求大陆架界限委员会不审议越南提交的“外大陆架划界案”。

2009年5月11日，中国政府向大陆架界限委员会提交了《关于确

1 关于中国与东南亚国家在南海问题上的摩擦，可参见：张洁：《对南海断续线的认知与中国的战略选择》，载《国际政治研究》，2014年第2期。

3

地区国家政治 和社会转型带 来安全挑战

定二百海里以外大陆架外部界限的初步信息》。这份文件确认中国存在外大陆架，但此次提交的信息仅涉及东海大陆架。2009年7月23日，日本向联合国秘书长提出照会表示反对中国提交的文件。

这样，到2009年5月13日联合国大陆架界限委员会规定的截止日期，东亚国家关于海上领土、海域划界、资源分配的新一轮摩擦已经展开。需要指出的是，尽管亚太国家在海洋权益等问题上确实存在利益冲突，但当前这一轮领土领海争端的集中爆发并非是由中国挑起的；而这一集中爆发的争端自2009年以来持续处于僵持和紧张状态，表明亚太国家在海洋权益问题上并不愿意妥协。这一态势对亚太地区安全架构的未来发展具有重要影响，如何管理这一争端本身及其外部环境，可能极大地推动亚太安全架构的未来转型。

除了国家间权力变化、利益冲突所引发的安全问题，东亚国家在过去十多年间还经常受到政局动荡、社会不稳等因素的影响。¹比如，1999—2001年间，印度尼西亚政局动荡，持续发生种族和宗教冲突，导致数百人死亡。2005年，菲律宾爆发“第四次人民力量革命”，并在此后几年内持续发生大规模反政府运动，要求时任总统的阿罗约下台。自2006年起，泰国政局也陷入持续动荡。“黄衫军”、“红衫军”争斗不休，以至于时至今日，泰国尚未走出政局动荡的阴霾，不仅旅游业和国际形象大受损伤，而且其在东盟体系以及亚太地区的影响力也被严重削弱。当然，亚太地区受到国内局势困扰的国家远不止这些。越南、缅甸等国的局势在近期也颇受关注。这些国家的国内因素与亚太地区的国家间矛盾、利益冲突纠缠在一起，使亚太地区的安全环境变得更加复杂棘手。国家转型成为影响亚太地区安全架构转型的又一个重要因素。²

然而，国家转型对地区安全架构影响最大的还是自2010年底以来的西亚北非政治转型。尽管并不属于亚太区域，西亚北非地区的政治转型仍对亚太安全产生了实质性的影响。至少体现在两个方面：第一，东

1 关于东亚国家国内政治动荡的分析，可参见：李文：《东亚民主转型国家与地区的政治与政局》，载《当代亚太》，2012年第2期；李路曲：《当代东亚政党体制的转型：范式、原因和历史任务》，载《清华大学学报（哲学社会科学版）》，2005年第1期。

2 关于国家转型对亚太安全影响的分析，可参见：江凌飞：《警惕转型危机冲击亚太》，载《环球时报》2012年12月6日。

亚不乏能源短缺的国家，西亚北非政治转型过程中出现的动荡如果威胁能源供应，将严重影响东亚国家的安全。第二，东亚国家紧邻阿富汗，西亚北非政治转型的溢出效应、特别是极端主义和恐怖主义可能通过人员往来、宗教传播等渠道向东亚地区扩散。因此，东亚国家应该从其安全利益出发来界定亚太安全，而不是将其安全利益限定在亚太区域内，由亚太地区来界定东亚国家的安全利益。从这种意义上说，亚太地区的安全也可以是“亚洲的”安全，用亚洲的利益加以界定，用亚洲的方式加以处理。

4

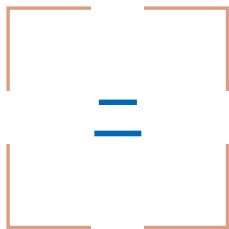
经济全球化 和社会信息化 伴生新型安全 挑战

随着亚太地区经济社会不断发展、科学技术不断进步，地区安全也面临着一系列新的挑战。以网络安全为例，互联网在当今经济活动和社会生活中已经扮演了越来越重要的角色。但互联网应用中也隐藏着巨大风险，对于亚太地区广大的发展中国家就更是如此。首先，互联网开启了新的领域，但对软硬件建设也提出了新的要求。那些经济能力比较有限的东亚国家能否跟上科技发展的这一步伐，是亚太国家需要面对的第一层考验。其次，互联网的运作方式不同于传统的线下运作模式，东亚国家在互联网管理中是否存在风险和漏洞，也值得探究。第三，互联网运行的背后承载的是文化内涵和价值取向。亚太地区拥有丰富的文化资源与多元的价值取向。如何与其它文化和观念交汇共存是东亚国家在互联网应用中面临的新问题。最后，在互联网运用中，违法和犯罪行为可能变得隐秘，东亚国家是否做好了准备以应对这一挑战，也是一项重要的安全内容。因此，对于亚太国家来说，与若干年前聚焦于台海或朝核问题不同，近些年来互联网、信息等新技术的发展带来了许多新的命题。在这些新的领域中，法制可能尚不完善，技术可能仍在发展，就更需要亚太国家有前瞻性的措施加以防范与应对。

令人担心的是，亚太地区在过去的一系列事件中表现出其缺乏风险预防和处置能力。从2004年的印度洋大海啸、2011年日本大地震以及由此引发的核泄漏事件到2014年的马来西亚航空371航班失联事件，东亚国家一再在突发事件面前显得软弱无力，往往需要依赖域外国家的救援能力。另一方面，日本核泄漏以及马航航班失联等事件也提示亚太

地区：在经济全球化、社会信息化迅速发展的今天，所谓的安全问题已不仅仅是军事安全、政治安全的问题，甚至不仅仅是经济安全的问题，而是越来越贴近民生的安全问题，比如，粮食安全、健康安全等等。亚太地区需要为应对新生的、新型的安全问题做好准备。

综上所述，21 世纪第二个十年以来，中国的周边安全形势发生了一些变化，引发国家间关系趋向紧张的因素有所增加。然而，国家间关系趋紧并不等于这些国家正在成为敌人。国家间关系趋紧实际上只是说明了两件事：第一，这些国家间的关系正在快速或者加速调整；第二，在这种调整中出现了负面的、加剧摩擦的因素。值得注意的是，本地区国家间关系的实质性调整并非始于 21 世纪第二个十年。冷战的结束以及支撑冷战秩序的两极格局的瓦解才是亚太国家关系调整的真正源头。因此，亚太以及中国周边当前的紧张局势说到底还是冷战结束后地区秩序转型的一部分。亚太地区和中国当前要做的就是正确把握及管理这一进程，使周边地区在后冷战时代得以真正形成可以持久的和平稳定。



亚太冷战秩序逐步瓦解对中国周边安全的影响

中国周边及亚太地区在 20 世纪 90 年代以来正在逐渐走出冷战秩序，其主要表现有：第一，亚洲国家间的关系得到恢复和发展。其中，越南加入东盟就具有典型意义。东盟成立于 1967 年，其成立之初，遏制共产主义和解决柬埔寨问题是促进东盟团结的两大因素。因此，在很长一段时期里，越南不仅不可能加入东盟，而且实际上是东盟防范和针对的对象。然而，20 世纪 80 年代中期以后，随着美苏关系缓和，随着柬埔寨问题的解决，越南与东盟关系最终由对抗走向历史性和解，并于 1995 年成为东盟第七个成员国。¹ 由此，东盟的主要使命由冷战时期的安全对抗逐渐转向区域合作，生动地反映了亚太地区国家间关系的变化。第二，亚太地区的区域合作取得长足进展。1997 年东亚金融危机之后，东亚国家更加自觉地走上了寻求地区合作的道路。在区域层面，东盟 +1、东盟 +3 以及东亚峰会等机制使亚太国家更紧密地联系在一起；在功能性问题及次区域合作中，朝核问题六方会谈、2008 年末开始的中日韩领导人会议以及湄公河联合巡逻执法机制等也都是非常有特色并致力于取得实际效果的合作平台。亚太地区在过去 20 多年间涌现出大量多边合作平台，与这一地区在冷战时期表现出的分裂与对抗形成鲜明对比。第三，亚太地区的主要议题由安全对抗向发展合作方向转移。20 世纪 90 年代以后，亚太国家的注意力纷纷转向经济发展和经济合作。1990—1997 年间，中国与东盟的贸易年均增长率就高达 21%。² 与此同时，随着经济全球化和社会信息化的发展，亚太地区也面临着众多全球性问题和跨国问题的挑战，如金融危机、流行性疾病的传播、地震海啸等自然灾害以及 2011 年的日本核泄漏事故等。在相当长的一段时间里，

1 关于东盟与越南关系的分析，可参见：周伟、于臻：《试析东盟以前的越南与东盟关系（1975-1995）》，载《南洋问题研究》2011 年第 1 期（总第 145 期），第 17-23 页。

2 转引自胡正蒙：《中国与东盟关系：国际贸易的视角》，载《国际观察》2001 年第 2 期，第 12 页。

经济合作、民生问题取代军事对抗和地缘政治，成为东亚国家的主要关注。

1

冷战秩序

亚太地区国家间关系以及地区议程在 20 世纪 90 年代以后出现的这些变化，实际上已经开始超出冷战秩序可以容纳的范围。冷战秩序是冷战期间美苏为争夺世界主导地位而在全世界和各个地区建立起来的管理国家间关系和国际事务的框架体系。在该体系中，核心议题是美苏争夺世界主导权。为此，美苏两大超级大国牢牢控制着全球议程以及国家间关系的互动，防止其他国家干扰其实现主要战略目标。由此，在冷战期间，全球和地区范围内实际上形成了严格的等级制度，这一制度的顶端是美苏两大超级大国，它们控制着世界和国家间关系的走向，而大部分中小国家则只能根据超级大国所设定的议程来界定其国家利益。20 世纪 80 年代末、90 年代初，随着冷战结束、苏联解体，两极格局走向瓦解，中小国家开始在国际和世界事务中变得更加活跃，甚至在东亚地区出现了所谓的“小马拉大车”的情况。美国作为唯一留存下来的超级大国，仍然保留了在国际体系中的顶端地位，并把维护这一地位视为美国对外战略的主要目标。然而，20 世纪 90 年代东亚区域主义以及国家间关系的发展，使美国在这一地区结构的“领导地位”面临严峻考验。一方面，亚洲国家间的联系不断加深、更加密切，另一方面，东亚国家根据自身利益界定地区议程的意愿和能力正在不断上升，东亚地区的国际关系结构正在向着网络化和扁平化的方向发展，这与美国在冷战时期主导的、垂直式的、等级关系明显的国家间关系显然有很大不同。对于冷战后亚太地区结构变动可能对其领导地位产生的影响，美国充满了警惕和忧虑。奥巴马政府推出的“重返亚太”或者说“再平衡”战略，是美国焦虑情绪的一种反映。

2

美国“再平衡战略”

奥巴马政府的“再平衡战略”，从总体上说，是美国在“反恐战争”遇到种种困境的背景下，重新认识战略环境，试图优化战略资源配置的一种努力，但是，对于亚太地区来说，“再平衡战略”带来了重大冲击和不安定因素。首先，美国是“庞然大物”，其战略转向引发连锁效应。一方面，东亚的一些国家试图在美国的战略转向中寻找“机会”，东亚

国家间的关系急速调整，使整个地区呈现不稳定的局面；另一方面，东亚国家在区域多边机制建设上观望等待，既不想挑战美国的“领导”意图，又不满意美国提出的“领导”方案。美国的“再平衡战略”硬生生地打断了东亚地区自20世纪90年代以来正在逐步演进的区域合作和一体化进程，是导致亚太局势急剧变化的重要因素。其次，美国的“再平衡战略”本身就是不平衡的。奥巴马政府推出“再平衡战略”具有强烈的经济考量，但是，在实践中美国在亚太地区能够用于推进其“再平衡战略”的，主要是政治安全工具，尤其是其在冷战时期构建的同盟体系。美国在亚太地区的同盟体系虽然与其在欧洲的北约体系有所不同，但同样具有明显的针对性、排他性和意识形态因素。冷战结束以后，北约通过科索沃战争、东扩等措施不断挤压俄罗斯的地缘战略空间，通过参与美国在阿富汗、伊拉克的战争重新找到了存在的价值。与其相似，美国在亚太地区也不断制造各种威胁论，从“朝鲜核问题”、“中国威胁论”，到“南中国海不安全论”等不一而足，为维系其在亚太地区的军事存在、巩固亚太军事同盟提供理由。鉴于军事同盟体系具有内在的排他性和对抗性，这一机制的存在给亚太地区进一步走出冷战结构增加了很大的不确定因素。第三，“再平衡战略”的实质是要维护美国在亚太的主导地位，这与亚太地区正在走向网络化、扁平化的国际关系结构存在冲突，必然引发区域内有关秩序的争议。因此，奥巴马政府强力推动“再平衡战略”以来，亚太地区以及中国周边的不安定因素不断上升。如何处理好美国的焦虑情绪以及确立其“领导地位”的冷战秩序，是中国在处理周边安全问题时不得不面对的一大挑战。

3

东亚国家的 “自主意识”

在亚太秩序逐渐转型的过程中，随着东亚国家控制安全议程的能力和自主意识有所上升，东亚国家之间原先被压抑、被掩盖的一些利益摩擦和历史恩怨爆发出来，正如亚太地区当前的领土和海洋权益争端频发所显示的那样。这些分歧和摩擦在当前对于中国维护周边的和平稳定构成了直接挑战。然而，需要指出的是，东亚国家之间的这些分歧往往具有很深的历史渊源，有些甚至就是冷战的遗迹。这些问题在亚洲国家无法主导亚太地区安全议程时被长期拖延、积压下来，没有及时得到适当

的处理。时至今日，这些问题变得更加困难和复杂，甚至出现了冲突化和爆炸性的发展态势。这种状况固然严重威胁中国的周边安全以及与周边国家的关系，但是也不必过度解释为周边国家的“敌华”、“反华”情绪骤然上升。东亚国家之间存在利益摩擦和历史恩怨是事实，而当前要做的正是面对这些问题，面对东亚地区错综复杂的国家间关系，采取措施，引导东亚地区走上持久和平和发展之路。

总之，21 世纪第二个十年以来，中国周边地区虽然增加了一些不安定、不稳定、不确定的因素，但其本质上仍然反映了亚太地区秩序转型、走出冷战的过程。与以对抗和大国主导为特征的冷战秩序相比，亚太地区走出冷战是国际关系发展的一大进步。中国应该抓住地区形态的这一变化，继续积极推动亚太及周边地区彻底走出冷战，形成体现后冷战时代的新型国际关系和地区秩序。

三

中国的周边外交

中国新一届领导集体 2013 年赴任以来，高度重视周边外交，不仅在 2013 年 10 月首次召开了最高规格的周边外交工作会议，而且提出了一系列新的重大概念，比如：新型国际关系、“一带一路”建设以及“亚洲新安全观”等。中国周边外交展现出新的姿态。

1

全景式部署周边外交

中国有 14 个陆上邻国，6 个海上邻国，一直被认为处于非常复杂的周边环境。长期以来，受到各种条件的限制，中国对外战略的重点通常集中在一个方向上，比如：在新中国建立之初，中国通过“一边倒”政策，将发展友好关系的重点放在与苏联、社会主义国家以及发展中国家；改革开放以后，以经济发展为中心的国家战略又使中国对外交往的重点向南转移，加强了与美国、日本以及亚洲新兴工业化国家的关系。改革开放以来，通过几十年的努力，中国在东南西北各个方向上都已基本奠定了比较稳定的与合作性的互动关系。在东亚地区，中国与东盟、韩国、日本的经济联系不断紧密，地区合作形成了多种机制性安排。在南亚，中国在与巴基斯坦保持全天候战略伙伴关系的同时，扩展和深化与印度的关系，双方在金砖国家和新兴国家的合作平台上加强合作与配合。在北面，中国与俄罗斯和中亚国家的战略互信处于比较高的水平，不仅解决了领土边界，而且通过上海合作组织和丝绸之路经济带越来越紧密地联系在一起。在西面，中国对伊朗核问题、叙利亚危机、阿富汗等热点问题加大了外交投入，与阿拉伯国家的关系进一步发展。这样，中国周边外交具备了超越单向重点的条件，逐步走向全方位的大周边概念。

另一方面，在中国各个方向外交取得进展的同时，中国对其地缘身份的认识也在不断更新、不断发展。传统上，中国一直被认为是大陆国家，

但中国的海岸线总长 3.2 万多公里（其中，大陆海岸线长 1.8 万多公里，岛屿海岸线长 1.4 万多公里），可管辖的海洋国土达 300 万平方公里，相当于中国陆地面积的 1/3。因此，中国不仅仅是大陆国家，而且是海陆兼备的国家。基于对国家身份的这一认识，中国共产党第十八次全国代表大会的报告提出了建设“海洋强国”的目标。2013 年 7 月 30 日，习近平在中共中央政治局第八次集体学习时强调：“党的十八大作出了建设海洋强国的重大部署。实施这一重大部署，对推动经济持续健康发展，对维护国家主权、安全、发展利益，对实现全面建成小康社会目标、进而实现中华民族伟大复兴都具有重大而深远的意义。要进一步关心海洋、认识海洋、经略海洋，推动我国海洋强国建设不断取得新成就。”海洋外交迅速成为中国对外关系的重要方向。其中，“一带一路”最明显地体现了中国外交在陆海两个方向上同时发力的新现实。“丝绸之路经济带”是 2013 年 9 月国家主席习近平在访问哈萨克斯坦时提出的重大概念，其直接面对的听众当然是以哈萨克斯坦等中亚国家为代表欧亚大陆国家。然而此后不久，2013 年 10 月，习近平主席访问东盟，在印度尼西亚国会进行演讲时明确提出，“东南亚地区自古以来就是‘海上丝绸之路’的重要枢纽，中国愿同东盟国家加强海上合作，使用好中国政府设立的中国—东盟海上合作基金，发展好海洋合作伙伴关系，共同建设 21 世纪‘海上丝绸之路’。”可见，中国外交已经形成了陆海两个方向相互映衬的大格局，进一步拓展了中国周边外交的战略空间。

第三，改革开放以来，经济建设和提高人民生活水平一直是中国国家战略的核心目标，因此，保障经济发展也成为中国外交的首要服务目标，并且在实践中取得了巨大成就。中国是大部分亚洲国家的最大贸易伙伴，中国与东盟建立了世界上最大的自由贸易区，中日韩三国的经济合作乃至自贸区建设也在不断的探索中。根据国际货币基金组织测算，中国对亚洲经济增长的贡献率已超过 50%，中国经济每增长 1 个百分点，就将拉动亚洲经济增长 0.3 个百分点。¹可以说，经济合作是中国亚太外交中最显著的亮点。然而，外交毕竟不等于经济，经济合作的迅速提升并不等于外交目标的全面实现。在国家经济发展和地区经济合作已经具

1 王毅：北京 APEC：中国准备好了！——王毅部长在“蓝厅论坛”的演讲，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1205265.shtml。

有一定基础的背景下，中国周边外交已经在机制建设、观念引领、民心相通等方面投入了更多的精力。中国周边外交立体、多元、多层次、多侧面的大统筹、大协调布局正在形成。

由此可以看到，中国新一届领导集体上任以来，中国周边外交正在进入一个新的全景式的发展阶段，这必然对中国周边安全战略提出新的要求。

2

以新理念引领 国家间关系

在中国全景式部署周边外交的同时，中国在处理对外关系方面提出了许多新概念、新理念，为调节国家间关系做出了重大努力。其中，最引人注目的莫过于“新型大国关系”和“亚洲新安全观”。

“新型大国关系”最初进入人们视线，是在2012年2月。当时，任国家副主席的习近平访问美国，他在2月15日发表的题为《共创中美合作伙伴关系的美好明天》的演讲中指出，（中美）应“拓展两国利益汇合点和互利合作面，推动中美合作伙伴关系不断取得新进展，努力把两国合作伙伴关系塑造成21世纪的新型大国关系。”¹此后，国际关系学界和外交政策界就“新型大国关系”概念展开了众多讨论。2013年6月8日，习近平和美国总统奥巴马在两国政府换届后实现首次会晤。在这次举世瞩目的庄园会中，习近平主席与奥巴马总统一致认为，“面对经济全球化迅速发展和各国同舟共济的客观需求，中美应该也可以走出一条不同于历史上大国冲突对抗的新路。”双方同意，“共同努力构建新型大国关系，相互尊重，合作共赢，造福两国人民和世界人民。”这样，“不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢”成为中美构建“新型大国关系”的核心内容。

与将中美关系建设成“新型大国关系”的步伐相一致，中国在与其他主要力量和周边国家的关系中也注入了新的能量。首先，中俄关系保持高位运行。中俄在建交65年之际将两国全面战略协作伙伴关系提升至新阶段，在能源、金融、欧亚高速运输走廊、卫星导航等多个战略领域深化合作，在全球层面的协调与配合达到新高度。其次，中欧关系保

1 对其互动过程的描述，可参见：杨洁勉：《新型大国关系：理论、战略和政策构建》，载《国际问题研究》2013年第3期，第9-19页。

持非常活跃积极的发展态势。2014年中国国家元首和政府首脑几乎每个季度到访欧洲一次，该种频率实属罕见。中国与欧盟首次发表了《关于深化互利共赢和中欧全面战略伙伴关系的联合声明》，中国与法国、德国、英国规划了深化合作的方案，中国还加强了与希腊以及中东欧国家的联系。与此同时，欧洲国家的国家元首和政府首脑也纷纷访问中国。中欧频繁互动成为推动国际关系演进的重要内容。第三，中国与金砖国家的关系继续深化。金砖国家新开发银行正式启动，初始资本为1000亿美元，由5个创始成员平均出资，总部设在上海。与此同时，金砖国家签署《关于建立金砖国家应急储备安排的条约》，以应对可能出现的短期国际收支压力，其中，中国的投票权为39.95%，巴西、俄罗斯、印度各为18.10%，南非为5.75%。金砖国家之间机制化的金融合作无疑将对全球金融格局产生影响。最后，但同样重要的是，中国进一步拉近了与发展中国家的关系。习近平主席赴任之后的首次出访就包含了到南非参加金砖国家峰会以及访问坦桑尼亚、南非和刚果共和国等三个非洲国家。中国与非洲、阿拉伯国家、拉美和加勒比国家以及中东欧国家都建立了机制性合作平台。中国围绕新型国际关系建设正在更新和深化其与世界主要力量之间的关系，而这其中，中国与周边国家之间的关系又显得特别重要。

改革开放以来，中国通过经济合作、参与地区事务、支持地区一体化等举措密切了与东亚国家之间的关系，“以邻为善，与邻为伴”、“睦邻、安邻、富邻”的周边外交政策起到了很好的效果。但是，2010年前后，随着亚太地区力量格局发生变化，美国在亚太地区大力推行所谓的“再平衡战略”，中国与东亚部分国家之间的关系出现波动。在此背景下，中国采取更加积极进取的周边外交政策，提出了“亲诚惠容”的命运共同体概念以及亚洲新安全观。“亲诚惠容”是习近平主席在2013年周边外交工作会议上提出的，十分精炼地概括了中国对周边国家的善意和诚意。中国对于周边国家讲感情、重诚信，愿意以互惠互利、包涵宽容的态度培育周边国际环境。然而在另一方面，在亚太地区的地区秩序由冷战遗留模式向后冷战时期转型的关键时期，亚洲国家间的关系更加需要新型理念的引导。否则，没有规范地竞相提出利益诉求，必将把亚洲国家间关系引向摩擦和冲突。这样，中国藉2014年亚信峰会提出“亚

洲新安全观”，可谓正逢其时。¹ 亚洲国家需要以共同实现安全的态度，综合性地界定当前亚太地区的安全问题，通过合作最终实现亚太地区的持久和平与安全。

当然，理顺周边安全环境是个艰难而复杂的过程。中国与周边国家之间的一些问题不是一日之内形成的，也不应该指望它们在一夕之间突然消失。树立亚洲新安全观和新型国家间关系不可能一蹴而就。中国要对调节与周边国家间的关系保持充分的耐心和信心，身体力行，一步一个脚印地真正将亚太地区彻底领出冷战秩序的阴影。

3

积极主动地为地区提供公共物品

与国内社会相似，国际间的交往也需要一定的公共物品。第二次世界大战后，全球的公共物品提供基本上由美苏两个超级大国承担。冷战结束以后，美国成为全球公共物品的主要提供者，也因此获得了更大的影响全球事务的权力。² 然而，提供公共物品的能力不是凭空产生的。在国内社会中，国家可以依赖“收税”等权力来维持其提供公共物品的能力，但是在国际社会，公共物品的提供者则不得不更多地依赖本国经济的健康程度和可持续发展能力。³ 2008年的金融危机使美国经济受到打击，这在一定程度上降低了美国继续向世界提供公共物品的能力和意愿。正是在这种情况下，所谓的“中国责任论”忽然喧嚣尘上。⁴ 这种论点从本质上说是要利用现有的国际体系进一步约束和规范中国，给中国的快速发展增加成本，但是在另一方面，它也反映了国际公共物品供应出现缺口，国际社会希望中国这样的国家增加对国际公共物品的供应。

作为国际事务的参与者，中国实际上一直是国际公共物品的集体供应者之一。⁵ 从和平共处五项原则到联合国安理会常任理事国，中国高度重视支持和维护国际道义原则。20世纪90年代以后，随着中国更加深

1 庞清杰：“提出亚洲安全观正逢其时”，《解放军报》，http://news.xinhuanet.com/world/2014-05/26/c_126545720.htm。

2 樊勇明：《从国际公共产品到区域性公共产品——区域合作理论的新增长点》，载《世界经济与政治》，2010年第1期，第144-145页。

3 卢光盛、张励：《后金融危机时代的中国与大湄公河次区域国家关系：一种区域性公共产品的视角》，载《国际展望》2010年第3期，第38页。

4 参见：金灿荣：《从“中国威胁论”到“中国责任论：中国如何应对》，http://www.china.com.cn/military/txt/2010-08/23/content_20767934.htm。

5 从缴纳联合国会费角度研究中国公共物品提供的状况，可参见：蔡拓、杨昊：《国际公共物品的供给：中国的选择与实践》，载《世界经济与政治》2012年第10期。

入地介入全球和地区经济合作，中国在提供国际经济公共物品方面的能力也不断提升，其中最为重要的当属 2001 年加入世界贸易组织以及在 2002 年正式启动与东盟的自由贸易区建设进程。在这些努力的基础上，21 世纪第二个十年，中国开始更加积极、主动地为世界，尤其是周边地区提供公共物品。首先是 2008 年底，经过一段时间的犹豫和准备，中国海军编队开赴亚丁湾，为中外船舶实施安全护航。这不仅是中国海军自十五世纪初郑和下西洋以来首次承担远洋安全使命，可以说，也为中国军队成建制地承担国际维和任务打开了闸门。其次，2011 年 10 月 5 日，中国两艘商船在湄公河金三角水域遭遇袭击，13 名中国船员遇害。在应对这一事件过程中，中国不仅启动外交应急机制，做好善后工作，敦促有关国家采取切实有效措施加强对在湄公河相关水域航行的中国船舶以及船员的保护，而且于当年 10 月 31 日召开中老缅泰湄公河流域执法安全会议，创建湄公河安全合作机制，在湄公河流域实现中老缅泰联合巡逻。这应该说是中国因势利导、主动创制国际公共物品供应机制的经典案例。第三，在各种功能性合作的基础上，中国在过去几年中开始打造覆盖整个周边的公共物品供应方案。建设中的“一带一路”以及可以为此提供金融支撑的亚洲基础设施投资银行等就是典型代表。最后，与物质性公共物品供应相补充，中国在周边地区更加注重理念引导和新安全观建设，提出了建设面向未来的新型国际关系的一系列新概念、新思想。

当然，中国要更好地为周边地区提供公共物品，应该注意吸取美国在提供公共物品方面的教训。长期以来，美国将“霸权稳定论”作为国际公共物品供应的理论基础，强调“霸权国家”提供国际公共物品的必要性、合法性以及获取全球领导地位的合理性，其结果则是过度透支力量，并使相关地区在其撤出供给时，面临混乱和困窘的局面。因此，中国在增加对周边地区公共物品供给的同时，要十分注意探索新的公共物品供应之道，最广泛地团结周边国家和利益相关方，群策群力，为周边地区形成长期稳定的公共物品供应体系。

总之，中国新一届领导班子赴任以来，以进取的精神、宏大的思维，全景式部署周边外交，为营造有利于我国和平发展的周边安全环境打开了新局面，开创了新契机。

四

对中国周边安全战略的建议

面对周边安全事态出现的一些变化，中国外交不仅采取措施加以化解，而且不断创新，积极引领周边安全的发展方向，取得了令人瞩目的成绩。然而，在中国不断推进与周边国家的关系、积极营造有利的周边安全环境的过程中，也时常遇到一些困难，概括起来大致有以下方面：第一，理念与实践之间的差距。近段时间来，中国提出了许多新理念、新思想，体现了全球化时代对国际关系和世界事务的新认识、新期盼。但是，在实践中，“冷战思维”和“冷战式布局”在亚太地区以及中国周边的其他地区仍然俯拾皆是。周边国家在接受新理念、用这些新理念指导国际关系实践方面仍然存在疑虑，观望情绪比较浓厚。出现这种状况的原因，一方面可能是因为观念的提出与落实于行动之间存在时间差；但是在另一方面也说明新理念、新观念本身需要进一步做出阐释和具体化。中国要在深化和完善新型安全观和新型国际关系理念方面增加投入，使新型安全观和新型国际关系理念更加可操作化、更加易于为周边国家所接受。第二，目标与能力之间的缺口。周边地区要彻底走出已经持续了几十年的冷战秩序，无疑是个巨大的工程。尤其是在新型秩序下如何保障公共物品供应的问题尚未完全得到解答。随着中国加大对周边事务的投入，周边地区公共物品的供应状况有所改善，但是，中国本身毕竟仍然是个发展中国家，其在对外援助等方面的硬件设施实际上仍然十分有限。如何弥补和提升公共物品供应方面的能力缺口，应该成为下一步认真考虑和加以应对的重点。第三，面向未来的不确定感。中国引领周边地区彻底走出冷战，实际上是在走向未来。然而，未来总是充满了不确定性和不可预知的感觉，使周边国家在接受和融入这一进程的过程中，总是充满了戒备和犹疑。为此，中国要力争使其周边安全战略具有可预测性和确定感，为周边国家参与这一进程创造比较好的条件。这样，针

对中国周边安全战略实施过程中遇到的理念、能力以及可预测性问题，本报告提出以下建议：

1

进一步 凝聚共识

鉴于周边国家在接受新型安全理念方面表现出犹豫和观望的态度，中国应该在阐释亚洲新安全观和新型国际关系方面继续做出努力。其中，在周边地区树立亚洲事务归根到底应该根据亚洲的情况来办应该是基础。很长时间以来，亚太安全议程设定受超级大国和西方国家所控制。究其原因，可能有以下两方面：一是，第二次世界大战结束后，整个世界处于两极格局控制下，亚太地区也不得不服从于超级大国争夺世界霸权的战略目标，失去了自主决定其安全议题的空间。二是，东亚国家对于由西方国家设定议事日程存在某种“路径依赖”。亚洲虽然具有古老文明，但其进入现代化的时间要比西方国家晚得多。作为现代化过程中起步较晚的群体，东亚国家在与世界打交道时就遇到了已经存在的规则体系，以至于不得不随着外部世界的规则运转，并在那一过程中逐渐失去了主导话语权和议事日程的自觉性。但是，在现实中，由于地理位置、权力地位、经济水平、历史传统、文化价值等很多方面存在差异，西方国家设定的安全议程常常不符合东亚国家的利益和实际需要，并非东亚国家的核心关切。例如，处于全球权力顶端的美国在亚太地区的最首要目标是维护其“领导地位”，防止出现挑战其主导地位的地区力量。因此，亚太国家尤其是东亚主要力量之间形成相互牵制、矛盾对立的状态对其最为有利，这颇类似于历史上霸权国家经常采用的所谓“分而治之”战略。然而，对大多数东亚国家来说，其所面临的主要使命是如何保障正在进行的经济现代化和社会规制化得以顺利完成。这在更大程度上属于发展问题，可以在与其他国家的合作以及地区一体化进程中获得更大收益。由此可见，美国维护在亚太地区“领导权”的利益与东亚国家的发展利益之间并不完全一致。东亚国家如果一味追随美国的亚太战略，难免在发展利益上受到损失。因此，突破长期以来垄断亚太和中国周边地区的“欧美话语体系”，鼓励亚洲国家从自身利益出发，正确界定亚太地区的安全利益和安全使命，是中国必须持之以恒加以坚持的。当然，在推进亚洲国家的安全主张时，中国也要十分注意管理亚洲国家的合理预期，

防止有些国家因片面强调自身利益或者对地区秩序转型抱有不切实际的幻想而采取冒险主义行动，给地区和平稳定带来不利影响。

作为理念建设的一部分，中国还应注意外交实践与基础研究之间的互动与互补。要在亚太和周边地区建立起真正的亚洲话语体系，就需要强大的基础理论研究作为支撑。因此，中国对外战略和周边安全战略不不仅是外交部门的事情，还应该综合统筹研究界和学术界的力量。在周边地区建立新型安全秩序，需要持久的、科学的理论支撑。

2

继续推进 功能性合作

作为新型安全理念的体现者与推动剂，中国在加强周边地区理念建设的同时，应该进一步推进区域性的功能领域合作。其中，深化经济合作是基础。亚太地区虽然在世界多个地区面临经济困难的背景下仍然保持着经济快速发展的蓬勃生机，但是其经济发展中也不无隐忧与脆弱性，主要表现在：第一，亚太地区出现了多种经济架构竞争的局面。美国实施战略东移以来，在亚太地区推进“跨太平洋经济伙伴关系”计划，搅乱了亚太国家在过去二十多年间逐渐形成经济互动关系。为了应对美国因素的挑战，亚太国家有的组建自由贸易区，有的推出地区经济合作伙伴计划，使这一地区呈现出多种经济架构并存甚至竞争的局面。当然，竞争也可能产生有利于亚太经济发展的效果。但是，在竞争结果尚未明了之前，亚洲经济合作关系更加复杂，不确定性有所增加。第二，亚太经济虽然保持了快速发展的态势，但是，东亚国家经济结构雷同、对美欧市场依赖较大的状况尚未彻底改变。在传统的经济引擎——美、欧、日的经济复苏疲软的情况下，如何持续性地保持中国的经济引擎作用就显得更加重要。由此，亚太地区需要调整经济互动方式，使中国与其他经济体之间形成更加紧密和有机的联系。第三，亚太国家应该着手建立保障体系，防止充满活力的亚太经济发展突然被打断。亚太地区充满了经济活力和发展动力，但是与欧美等比较成熟的市场经济相比，地区处置和预防风险的能力较低。从客观条件来说，这一地区几乎所有国家都面临着能源短缺，中国、日本、韩国、甚至东南亚国家都是如此。对于东亚地区来说，保障能源供应以及能源运输线的安全具有战略意义。此外，对于现代经济活动来说，“流动性”不仅是非常重要的特征，而且是财富的来源。然而，对于许多亚太国家来

说，无论是金融体系、信息网络、还是海上通道，都没有制度性措施来保证其安全性。因此，亚太的经济发展的“血管”和“气管”从某种程度上说都非常虚弱，甚至随时随地都有梗塞甚至破裂的风险。中国应向周边国家指明经济发展中存在的这些重大安全隐患，与地区国家一起为防范和应对这些危险做出努力。

此外，在安全方面还应注意以下问题：第一，防止朝鲜半岛局势失控。朝鲜半岛的敌对状态是冷战遗留问题之一，而朝鲜三次进行核试验则使情况变得更加复杂和危险。中国作为在朝鲜半岛具有重要利益的国家，长期以来在朝鲜半岛问题上坚持劝和促谈，努力维护朝鲜半岛的和平稳定，推动朝鲜半岛向无核武器化方向发展。然而，近几年来，朝核问题六方会谈处于停滞状态，朝鲜半岛局势的不确定性有所上升。在此情况下，中国需要继续关注和着手处理朝鲜半岛问题，调动相关力量，为朝鲜半岛乃至整个东北亚的安全形势可控和可持续性发展做出制度性安排。第二，防止恐怖主义等跨境暴力活动危害地区安全秩序。受到全球反恐形势以及美国在中东、阿富汗等地不负责任的政策的影响，亚太地区面临的恐怖主义风险也在上升。然而，对于这种跨越国界的暴力行动，亚太国家缺乏携手应对的机制。其实，不仅是恐怖主义风险，跨境贩毒、走私、贩卖人口、海上劫掠等同样对亚太地区各国人民的生活与安全构成了严重挑战。面对这些挑战，为了冷战而建立起来的美国亚太同盟体系难以发挥作用。中国应该推动亚太地区在有效应对跨国暴力活动的问题方面展开更多合作。第三，防止国家间摩擦上升为武装冲突甚至战争。由于历史等多方面原因，当前亚太国家间还存在着多种领土和主权纠纷。虽然这些问题由于其敏感性而在一定程度上难以迅速解决，但中国和相关亚太国家应该就控制这些摩擦做出制度性安排，防止单个、局部摩擦不受控制的恶化甚至引发地区冲突和战争。防止安全事态失控应是亚太地区功能性合作的重要内容。

3

加强能力建设

与冷战后在经济建设、社会发展等方面取得的巨大进步相比，亚太地区能够真正用于维护地区和平安全稳定的政策工具、能力手段和公共物品仍十分有限。在发生重大灾难时，亚太国家仍不得不依赖外部施援，

这显然不利于其更主动地掌握亚太安全议程。亚洲国家加强能力建设应当从以下三个方面着手。第一，应加强维护和平的硬件设施。目前，无论是救援物资储备，还是远洋能力和空中运输能力建设，抑或是区域援助网络设计，亚洲国家都未就更好地承担起地区安全责任做好准备。第二，亚洲国家需要加强协同能力，使其维护和平的力量构成一个整体，共同为维护亚太地区的安全与稳定贡献力量。第三，亚洲国家还需要加强人才培养和人才储备。21 世纪的国际安全与地区事务，与以往相比表现出许多新的特征，其跨领域的特征更加明显，安全已经不仅仅是军事、政治领域的事情，还包含了大量的经济、科技、环境、甚至是公共卫生因素，要求未来的决策者和实施者更为全面和综合性地加以理解和处理。亚洲国家的安全团队建设也必须跟上时代发展的步伐。

作为一个区域系统，中国周边地区对于生态环境的风险预防和处置能力很差。2004 年的印度洋海啸、2011 年日本大地震以及由此引发的核泄漏事件以及 2014 年的马来西亚航空 371 航班失联事件，一再说明了这个问题。中国作为最大的发展中国家，虽然在救援能力上仍然比较有限，但是与一些发达国家相比，更能理解发展中国家在这些问题上的需求、特点与困难。中国在国家发展战略中可以适当地综合考虑国内外抗灾救援的需求，通过自身的能力建设和推动地区的机制建设，富有实效地为周边地区减少安全隐患。

4

构筑规范与机制

亚太国家应该致力于塑造新的历史背景下应对安全挑战的规范、规则体系。当前亚太地区面临的很多问题，实际上是由规则缺失造成的。其中，有的是因为旧有规则体系正在解体而不再适用，有的则是因为那些问题是在新的历史条件下产生的，尚未形成完善的行为规范。因此，亚太地区确实需要讨论在新的历史条件下处理安全问题的原则、规范、程序和方式。一方面，对新规范和规则的讨论不能延续冷战时期的超级大国控制模式，而应在相互尊重、平等协商的基础上形成符合 21 世纪特点的新型秩序。为此，中国应该加强与相关国家的沟通与协调，积极开展有关规则制定的讨论，逐步将亚太地区的安全事务处理领上规范化、法治化的道路，真正实现亚太地区的持久和平与安全。另一方面，考虑

到亚太安全当前面临的挑战类型，亚太安全架构未来的规范与规则也应当是多层次的，以更为有效地应对不同类型的安全挑战，而非寻找某种“万能药”。

自 20 世纪 90 年代以来，亚太地区加强了地区合作、多边机制建设的进程，中国也逐步加大了对这一进程的参与力度。从最初阶段的双边交往到参与“东盟 +1”和“东盟 +3”进程，从作为朝核问题六方会谈的东道国到主动发起亚洲安全合作新架构建设，中国从排斥多边外交走到了参与多边合作，甚至是主动设计地区多边机制。尽管如此，亚太地区的制度建设仍存在诸多弱点，特别是大量多边合作平台常常流于空泛的政策宣示，没有起到实质性解决亚太地区安全问题的作用。因此，地区安全机制建设仍然是中国周边安全战略中急需着手解决的问题。当前，中国周边主要存在三类安全安排：一是以美国为首的同盟体制；二是以东盟地区论坛（ARF）、东亚峰会（EAS）为代表的以安全合作为主要理念的安全机制；三是六方会谈、上海合作组织等主要为解决某一专门问题而设立的安全合作机制。在这三类机制中，美国的同盟体系因为其性质与建立超越冷战架构的周边安全机制格格不入；东盟地区论坛、东亚峰会、甚至是亚信峰会，虽然具有安全合作的性质，但因为其在议程设置和领导力量等方面没有形成有效的运行机制，在推动地区新型建设方面也没能发挥出足够效用；六方会谈等虽然可以成为处理具体问题的抓手，但一时难以成为地区性综合平台。因此，区域性安全机制建设仍然是中国周边安全战略中需要加以努力的重大事项。为此，中国应就区域性周边安全机制应该具有的性质和特征做出更明确的界定。比如，周边安全机制就其性质而言，应该体现合作安全的精神，即以合作的方式实现亚洲地区的和平与安全。其次，这一安全机制应该进一步升级东盟地区论坛等机制的功能和理念。第三，亚洲安全机制应该实行集体领导制，这符合国际关系民主化的发展方向，又能延续东盟方式所体现的亚洲特点。最后，这一机制还应该是开放包容的。它应该以亚洲国家为主体，但欢迎域外国家发挥积极作用、作出贡献。

结论

21 世纪进入第二个十年之际，亚太地区出现了安全摩擦增多、各国安全忧虑有所上升的局面。这种状况固然应该引起高度重视，但也应该看到其背后隐含的进步诉求。

首先，亚太地区出现的许多新安全问题是与经济全球化、社会信息化联系在一起的，这表明亚太地区的发展与世界同步，其安全环境与冷战时期相比，已经发生了很大变化。

其次，在安全环境发生重大变化的背景下，超级大国在冷战时期在亚太地区建立的安全架构已经无法满足这一地区的安全需求。亚太地区的一些安全摩擦在近期集中爆发却无法得到解决，相当明显地反映了这个问题。亚太地区需要更新甚至是构建新的安全架构来满足后冷战时期的安全需求。

第三，自冷战结束以来，亚太地区探索新型安全架构的努力实际上从未停止过。亚太国家间的安全合作相较于冷战时期，已经有了明显的进展。

然而，2009 年以后，美国出于对失去亚太领导权的担心，在这一地区大力推行“再平衡战略”，对地区一体化以及地区国家间的安全合作造成了很大冲击。由此，亚太地区安全表现出十分复杂和矛盾的局面。一方面，亚太地区的安全摩擦在过去几年确实有所上升，但是另一方面，这些摩擦和冲突又是在亚太地区的安全架构由冷战模式向后冷战模式转变的过程中出现的。对于亚太安全中的这种两面性，地区国家既要对本地区的摩擦和紧张保持警惕，但又不应过于悲观。亚太国家要对本地区的发展和进步保持信心，继续推动本地区走出冷战秩序，形成符合时代需要的新安全架构。

中国新一届领导集体上任以来，在周边外交方面采取了一系列令人

瞩目的新动作。首先，中国周边外交走向全景式布局，不仅在各个方向上加强与周边国家的接触与合作，而且正在超越侧重经济和侧重陆地方向的阶段，将逐步形成立体、多元、多层次、多侧面的大统筹、大协调的周边外交格局。其次，中国周边外交就处理好国家间关系和国际事务提出了一系列新理念、新设想和新方案，比如：新型国际关系、新型大国关系、“一带一路”以及“亚洲新安全观”等，不仅在国际上引起很大反响，而且切实有力地推进了亚太地区的区域合作进程。第三，中国周边外交在为本地区提供公共物品方面展现出更加积极主动的姿态。从中老缅泰湄公河联合巡逻机制到建设中的“一带一路”及相关机制，中国更加积极地提供区域公共物品，将为亚太地区安全能力建设增加助力。

当然，从当前的情况来看，中国周边外交还面临一些挑战。其中，既有理念与现实之间的差距，也有目标与能力之间的缺口，还有面向未来的不确定感。为此，中国周边外交要进一步致力于凝聚地区国家之间的共识与共同愿景，进一步努力推动本地区有利于和平发展的各项合作，在加强能力建设的基础上，切实为亚太和周边地区带来更加符合后冷战时期安全需要的安全架构。



<http://www.siis.org.cn>

195-15 Tianlin Road, Shanghai 200233, China

Tel: 86-21-54614900

Fax: 86-21-64850100

