



国际战略研究简报

International and Strategic Studies Report

第28期

2009年1月19日

北京大学国际战略研究中心主办

Center for International and Strategic Studies, Peking University

2009年中国国际战略环境及对外政策展望

中国国际战略基金会学术委员会主任 张沅生

一、正视困难、因势利导

2009年，中国的国际战略环境将有所恶化，我们应居安思危，在树立坚定信心的同时充分做好应对各种困难的准备。这些困难包括：(1) 金融危机的影响将进一步显现，大国关系不稳定性上升；(2) 非传统安全问题，包括气候变化、环境污染、能源短缺和食品安全等，将变得愈发突出，国际社会对我国的压力也会不断加强；(3) 全球及周边地区不稳定、不安全因素呈增长趋势，尤其是东亚地区的领土和海洋权益纷争将给我国带来直接影响。

金融危机将会大大改变既有的国际格局，导致国家间合作与竞争方式的变化，并引发大国之间在建立国际新秩序中的激烈博弈。对于这场危机将带来的深刻影响，我们需要一两年、甚至更长时间方能看清。世界上主要大国在这场危机中均受到损害，虽然目前欧、美、日的困难超过中国等新兴大国，但从长远看，新兴大国或许将遭遇更大挑战，其发展趋向可能出现分化。中美之间紧密的经贸关系要求我们必须坚持韬光养晦战略，继续高度重视对美外交。如今，国际上既有“无极化”的说法也有人大谈“G2（中美共主）”，前者表现了对现存国际秩序将被打破而新秩序尚未建立，可能出现群龙无首乱象的忧惧，后者则试图将中国和美国捆在一起“放在火上烤”。同时，我们也需要重新评价“多极化”，应对其负面影响有足够认识。美国实力的相对下降和大国关系的分化组合，



可能将给我国的国际战略环境带来更多不利因素，当前中欧之间不断增多的摩擦便是突出表现。

回顾和总结过去一年中国外交的得失，笔者认为，加强危机和突发事件防控，推进区域、次区域多边合作进展以及大力提升、灵活运用软实力应是我国今年外交工作中亟需着力之处。首先，组织抗震救灾、实现奥运安保，以及处理西藏骚乱、毒奶粉事件、国际金融危机的经验和教训启发我们，加强危机和突发事件防控是处理国内国际两个大局关系的重要连接点。今年我国经济面临空前困难，各种社会矛盾将进一步突显。在此形势下，内部的事件可能引起国际摩擦，对外关系中的突发事件又可能给内政带来麻烦。因此，加强对内、对外危机管理机制建设，颇为紧迫。其次，这次金融危机导致全球层面的多边合作进程受阻，但是区域、次区域的合作或许会有更大发展，在大多边难成事的情况下，今年我们应该争取在小多边合作方面取得较大进展。第三，在金融危机严重冲击国家实体经济的情况下，我们在外交中需要尽可能运用软实力而非硬实力。97年金融危机中，我国坚持人民币不贬值并适当伸出援手，使“中国威胁论”在东盟地区的影响力明显下降。这次金融危机也应成为我国提升软实力的一个机会。软实力的提升应抓住以下重点：(1) 注重解决经济和社会生活中的突出问题，如环境污染、腐败严重、矿难频发等；(2) 更好地发挥经济软实力；(3) 继续扩大在多边机制中的影响力；(4) 发挥智库、民间团体，非政府组织在国际交往中的积极作用，这本应是我国软实力的重要来源。

二、稳定周边、谨慎拓展海外利益

当前，中国的外交布局采取“大国是关键、周边是首要、发展中国家是基础、多边是舞台”的思路。笔者认为，这一布局中，最重要的还是具有牵一点而动全局作用的周边。在未来较长时间内，我国应坚定不移地把营造良好周边环境放在第一位。周边之所以重要，是因为周边对我国影响最直接；周边大国关系错综复杂；周边多是发展中国家；周边的多边舞台（“东盟+3”、上合组织、中日韩峰会等）正日益扩展；金融危机的出现更增加了周边的重要性。

中国与周边国家之间存在众多领土与海洋权益争议，目前争议虽在总体上得到控制，但仍是我国安全潜在的严重威胁。为了解决这一难题，我国按照邓小平同志提出的“搁置争议、共同开发”的原则付出了大量努力，但是至今尚未取得重大突破。究其原因，首先是领土和海洋权益涉及主权，十分复杂敏感；但可能也仍和我们解决这一问题的某些思路 and 方式有关。我们应该加深对邓小平同志这一战略思想（决非战术思想）的认识，争取早日在南海或东海取得一些实际进展。

为了构建稳定的周边环境,我们需要发展“合作、稳定、相对平衡”的中美日三边关系。“合作”应成为这一三边关系的基轴;“稳定”即是防止关系起伏不定;而“相对平衡”是指在美日结盟的情况下,争取使中美、中日关系均处于良好状态。两年多来,合作而非对抗成为中美、中日双边关系的主调,中美日三边关系严重失衡的状况得到了明显改变。我们应抓住中美日关系出现良性互动的难得机遇,进一步推动三边关系朝着“合作、稳定、相对平衡”的方向发展。为此,我们可以积极倡导建立中美日一轨安全对话机制,原因在于:(1)目前台海局势缓和,中美关系发展势头良好,非传统安全挑战变得日益突出,三方开展安全对话的条件已趋向成熟;(2)三边对话可能为中国与美日军事同盟之间关系的调整打开大门。既然美日同盟将长期存在,与之对话总比对抗好。对话不仅可以减少彼此疑虑,有利于危机防控,还可使三国找到新的合作领域;(3)中美日三边对话将为发展地区多边安全合作机制提供重要条件。

此外,拓展海外利益是我国综合国力提升的必然要求,周边在我国海外利益拓展的进程中占据首要位置。应防止海外利益拓展过快、过猛,战线过长。有人提出,中国在进行海外利益拓展时应大力扩充军备、提振军力,要准备与西方强国激烈争夺。笔者认为这种观点是不正确的、也是不负责任的。正确认识和阐述海外利益拓展与对外政策之间的关系是一项紧迫课题。总的来说,中国海外利益拓展的实际政策和对外宣传必须与高举和平发展合作旗帜、推动建立和谐世界相一致。

三、中美关系与台湾问题

美国新政府上台后,为了保持中美关系稳定发展,在促成合作的同时,亦应做好危机防范工作。虽然奥巴马政府将延续布什政府相对稳健的对华政策,但是中美关系也可能出现新的摩擦,对此我们要有充分准备,尤其要吸取布什政府刚上台两国即发生撞机事件的深刻教训。对于可能发生摩擦的领域要排队分析、制定预案,事先向有关方面打招呼,防止因突发事件影响美国新政府上台后两国关系的开局。一般来说,民主党政府更关注人权、宗教和经贸问题,在今年经济困难、涉藏问题突显、保持社会稳定任务艰巨的情况下,在处理对美关系时我国各部门更需要充分协调、通力配合。

美国新政府的军控、裁军及核不扩散政策可能出现较大调整,沉寂了十年之久的国际军控、裁军领域又要热闹起来。布什政府时期,美国从国际军控、裁军的推动者转变为阻碍者,但是目前美两党已有越来越多的人认识到,没有核军控、核裁军,打击核恐怖主义难以取得成效,降低核门槛不符合美国的利益。在军控、



裁军和核不扩散方面，民主党的政策历来比共和党积极。美国不少智库以及奥巴马的专家班子已在酝酿调整相关政策，奥本人在竞选中有明确表态。在这一新形势下，我国既要积极参加国际军控和裁军谈判，又要顶住美国等西方国家借势施压，确保有效战略威慑力量；既要推动核军控、核裁军进程，又要重视外太空、网络等新领域的较量；既要积极重视多边机制的对话谈判，又要发展双边接触、对话。此外，推进一轨对话的同时要保持二轨对话，在处理国际合作时要高度重视内部研究与协调。

台海局势的缓和令人鼓舞，这说明我们的对台政策和涉台外交取得重大成果。在近、中期，两岸关系的改善与发展将分三步走，包括恢复海协、海基两会接触，实现三通等在内的第一步目标已基本实现；后两步为政治对话与签订和平条约，仍任重道远。长期以来，对台政策重在危机管理和军事斗争准备，未来对“台独”势力的斗争仍不能丝毫放松。但另一方面，在当前台海局势发生重大、积极变化的情况下，我们也需要防止惯性思维和认识滞后，要抓住机遇，为最终实现两岸和平统一大业，积极扩展两岸和平稳定发展的新局面。今年，在推进两岸经贸金融合作、应对台“国际空间”问题、探讨与建立两岸军事互信机制、开展政治对话等方面，我们均应有计划、有步骤地主动出手，力争使两岸关系取得新的、更大的进展。

与两岸关系密切相连的是美国对台军售问题。奥巴马新政府上台后，我方应变被动为主动，在重启两军交流时，明确要求美国回归“8·17公报”立场，并就对台军售问题展开对话。此外，如能就对台导弹部署问题主动采取某些积极措施，增强军事互信，在对美、对台关系中都将占据主动，采取反制措施时也会更加有理、有力。只有两岸持续改善关系，才能最大限度地打击“台独”，降低美对台军售的风险。

编辑：赵明昊 审核：王缉思

网址：www.ciss.pku.edu.cn

邮件地址：CISS@pku.edu.cn

地址：北京 北京大学国际关系学院

电话：86-10-62756530

邮编：100871

传真：86-10-62759302