

大国周边外交专题

大国周边战略比较：苏联、 美国与中国周边战略的比较分析*

周方银

内容提要：对每个大国来说，周边地区在其国际战略布局中都具有特殊重要性。大国普遍投入较大资源来经营周边，但其周边战略呈现不同模式，其周边战略的效果也存在较大差异。在对大国周边战略进行比较分析时，面临备选案例数量有限，大国面临的国际环境与周边环境存在差异，以及不同周边战略实施时间长短不同等方面的制约。为增强大国周边战略案例的可比性，从较少的案例中获得较多启发，本文选取三个案例，分别是冷战时期苏联的周边战略、20世纪以来美国的周边战略，以及冷战结束后中国的周边战略，从大国与周边国家的利益关系格局、大国处理周边关系时对强制手段的使用、大国与周边国家关系的制度化水平，以及大国与周边国家关系中的意识形态因素四个维度进行分析。苏联、美国和中国的周边战略表现出明显不同的特点，形成不同的周边战略模式，分别在政治、经济、安全领域产生不同的战略效果。对大国周边战略的对比分析，有助于为中国周边战略提供借鉴。

关键词：周边战略 利益格局 强制外交 制度化 意识形态

作者简介：周方银，国际关系专业博士，广东外语外贸大学国际关系学院教授。

中图分类号：D871.2 文献标识码：A

文章编号：1002-6649(2023)01-0002-26

* 本文系国家社科基金重大项目“地区秩序转型背景下打造周边命运共同体研究”（编号：22ZDA128）的阶段性成果。

对每个大国来说，周边地区在其国际战略布局中都具有特殊的重要性。周边战略的成功与否，既直接影响大国所处的外部环境，同时也会对其国际战略形成掣肘或助力。中国一直十分重视周边外交，在中华民族伟大复兴的进程中，做好周边外交具有更大的战略意义。为此，需要吸收和借鉴其他大国周边战略的经验教训，进一步优化周边外交的理念、内涵与政策举措。

一 大国周边战略比较的复杂性

在国际关系中，地理因素始终是影响国家间关系的重要变量。地理上的邻近提供了国家间贸易的便利，同时有利于人员往来与文化的传播。从安全的角度，地理上的邻近便利了军事力量的投射，容易增大国家之间的威胁感知^①，领土领海主权利益争端主要发生在邻近国家之间，非传统安全风险也更容易向周边国家蔓延。基于经济、安全、文化、地理等方面的因素，周边在每一个大国的战略布局中都有特殊的重要性。对周边国家的高度重视是大国外交的普遍特点，这在英国的“三环”外交、美国的“门罗主义”、苏联二战后在东欧建立的缓冲带等案例中都有清晰的体现。

虽然大国普遍投入较大资源来经营周边，但大国的周边战略效果存在较大差异，其中的经验教训颇值得总结和吸取。不过很少有学者对大国周边战略的模式及其效果进行系统的比较研究，因为这样的比较面临某些理论上的困难，表现如下。

首先，大国的周边环境存在明显差异，某些大国周边战略取得的良好效果可能不是因为其战略十分高明，而可能是其得天独厚的周边环境的结果。大国周边环境的差异颇为显著。如美国幅员辽阔、资源丰富，并只与加拿大、墨西哥两国接壤，这使其在很长时期内在很大程度上免于对外敌入侵的担忧。相比之下，冷战时期的苏联有挪威、芬兰、波兰、捷克斯洛伐克、匈牙利、罗马尼亚、土耳其、伊朗、阿富汗、蒙古、中国、朝鲜等 12 个陆地接壤的邻国。当前，中国有朝鲜、俄罗斯、蒙古、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、阿富汗、巴基斯坦、印度、不丹、尼泊尔、缅甸、老挝、越南等 14 个陆地接壤的邻国。另外，“周边”是一个并没有明确边界、弹性很大的政治

^① Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1987, pp. 23 - 24.

性概念。虽然美国只有2个陆上邻国，但中美洲和加勒比国家如古巴、海地、巴拿马、多米尼加等都可以视为美国的周边国家，此外，由于美国长期实行“门罗主义”，整个拉丁美洲在一定程度上被美国视为“后院”，从这个角度，美国广义上的“周边”可以延伸到更广泛的范围。即使如此，中国和苏联（以及俄罗斯）依然面临比美国复杂得多的周边环境，这对它们的周边战略也提出了更高的要求。二战之前，作为欧洲大国的英国和德国所面临的周边环境同样存在显著的差异，这也在很大程度上塑造了它们的周边战略选择。

其次，大国实力存在差异。实力是影响大国周边战略效果的重要基础性因素，因为它构成大国周边战略的物质基础。大国在实施周边战略时面临两个层次的实力结构，一是全球层次的实力结构，二是地区层次的实力结构。从地区层面，大国相对于邻国普遍拥有明显的优势。从全球层面，世界霸主、世界几极之一以及地区大国在实施周边战略时，受到不同程度的结构制约。当前的美国是全球实力最强大的国家，同时在其周边拥有压倒性的力量优势，其结果是，美国实施周边战略面临的国际制约很小。相比之下，冷战时期的苏联是两个超级大国之一，其周边战略的实施受到另一个超级大国美国的制约。冷战结束后的中国，周边战略的实施所面临的国际制约在过去30年间发生了较大变化。在美国奥巴马政府实施“亚太再平衡”战略以前，中国与周边国家的关系更多地取决于中国与周边国家的双边互动；在美国的国际战略越来越聚焦于中国并大幅推高中美战略竞争的背景下，中国的周边战略受到越来越强大的美国因素制约。^① 大国与周边国家的实力落差还存在程度区别。美国相对于周边国家的实力优势一直十分明显，而中国相对于周边的日本、印度的实力优势并不十分明显，在2010年以前日本的经济总量还大于中国。实力差距的程度也会影响周边国家的心理预期：巨大的实力差距可能推动部分周边国家对大国采取追随的政策，有限的实力差距可能使部分周边国家倾向于对大国采取联合制衡的政策。

此外还有周边战略实施的时间尺度的差异。周边战略涉及大国与其周边国家的复杂交往过程，并不存在客观上绝对最好的周边战略，只有最适合一国周边环境以及时代特点的周边战略。大国的周边战略需在变化的国际环境下起作用。周边战略的作用有其阶段性，在一个环境下成功的战略在另一个

^① 周方银《周边环境走向与中国的周边战略选择》，载《外交评论（外交学院学报）》，2014年第1期，第28-42页。

环境下不一定能取得成功。因此，大国周边战略的效果往往需要足够长的时间来充分展现。有些政策，包括一些具有较强强制性色彩的政策，可能在一开始取得明显效果，但随着时间推移，其效果逐步下降。有些合作性的政策一开始效果不是很明显，但随着时间推移，逐步体现出内在的优势。从这个角度比较分析大国周边战略时面临的问题是，大国长时段稳定实施某一战略的案例不多。

在对大国周边战略进行比较分析时，本来就面临备选案例数量不多的问题，加上大国实施周边战略面临的国际环境与周边环境差异，以及周边战略实施时间长短的不同，这影响了大国周边战略在分析上的可比性。为了增强大国周边战略案例的可比性，同时尽可能从较少的案例中获得较多启发，本文选择三个案例进行分析，分别是冷战时期苏联的周边战略、20世纪以来美国的周边战略及冷战结束后中国的周边战略。这三个案例有一些共同点：三国都是世界大国，都在周边拥有较为明显的实力优势并对周边环境有较强的塑造能力，其周边战略都持续了30年以上时间且总体上是在和平而非战争背景下实行周边战略，并在此基础上分别形成了自身的特色。本文的分析不是试图从这三个案例中构建关于大国周边战略的一般性理论，而是试图从中获得关于周边战略的一些启发性认识。

对大国的周边战略可以从不同维度进行分析，本文将从四个维度对大国的周边战略进行比较分析。首先，利益交换在任何国与国关系中都具有普遍的重要性，利益关系格局是国际秩序与地区秩序的一个核心特征。^①在国际关系史上，因共同利益而走在一起或者因为利益矛盾而反目成仇是屡见不鲜的现象，为此与周边国家的利益交换关系无疑是大国周边战略的一个重要特征。其次，大国在国际社会中的一个重要特征是其客观上拥有更多实力资源和更大的国际影响力，大国如果有意愿的话，可以对其他国家发挥更大的强制力，对强制手段的运用程度也是大国周边战略的一个重要特征。再次，稳定有效的地区制度有助于大国更好地实施其周边战略，大国是更多地运用地区制度来塑造周边还是更多地依赖于双边政策的推动，这也会形成周边战略的不同特点。最后，大国如何处理价值观与意识形态差异问题、是否在周边输出价值观和意识形态，也会对大国与周边国家的互动产生重要影响。

^① 刘丰 《国际利益格局调整与国际秩序转型》，载《外交评论（外交学院学报）》，2015年第5期，第46-62页；周方银 《国际秩序变化原理与奋发有为策略》，载《国际政治科学》，2016年第1期，第33-59页。

二 20世纪以来美国的周边战略

在世界大国中，美国的周边环境可谓得天独厚。自独立战争以来，美国在其周边地区的行动很少遭受来自其他大国的严峻挑战。20世纪以来，随着美国实力的不断上升，美国相对于周边国家的实力优势变得更为明显。在大国的周边战略中，美国周边战略的突出特点是持续时间非常长，具有很强的延续性，同时也经历了复杂的变化。美国的周边战略较为成功，其领导力总体得到周边国家的认可，并对周边秩序展现出很强的塑造力。

（一）美国与周边国家关系中的利益分配模式

美国周边战略的某些核心要素可以追溯到19世纪20年代的“门罗主义”。美国总统门罗于1823年12月向国会提出咨文，声称美国承认且干涉西半球现有的殖民地和属地，但不允许西半球未来的殖民化，欧洲大国压迫或控制西半球任何国家的任何企图将被视为对美国的敌对行为。^①从内容看，“门罗主义”提出非殖民化原则和不干涉原则，在当时的国际背景下有其先进性。同时，“门罗主义”隐含美国独霸美洲的企图。从“门罗主义”开始，美国对拉丁美洲的经营已有约200年历史。

20世纪初，美国总统西奥多·罗斯福和威廉·H.塔夫脱交替使用“大棒政策”和“金元外交”，强化美国对拉美国家的影响与控制。在“大棒政策”指导下，美国凭借武力优势多次公开干涉拉美国内政。1903年，罗斯福参与策划并出动海军支持巴拿马政变。1904年，美国出动军舰迫使多米尼加将关税交给美国管理。塔夫脱则主张运用外交政策推动和保护美国对拉美和加勒比地区的投资，排挤和取代来自殖民帝国的资本。在“金元外交”推动下，美国资本大量投入加勒比地区。“金元外交”本质上是一种资本渗透，通过对外投资获取海外市场和殖民特权。

地理上的邻近加上美国显著的经济实力优势，经过几十年持续努力，美国的资本和跨国公司在拉美建立了强大的影响力。拉美国家是美国重要的原材料和资源来源地，并在资金上对美国有很强的依赖，自20世纪80年代以

^① [美] 孔华润（沃伦·I. 科斯）主编，周桂银等译 《剑桥美国对外关系史》（上），北京：新华出版社，2004年，第164-173页 “Monroe Doctrine”，Encyclopedia Britannica. <https://www.britannica.com/event/Monroe-Doctrine>. [2022-12-15]

来，拉美国家深受债务问题困扰。一些学者认为，美国对拉美国家的政策是“吸取式的”。^① 冷战结束后，在全球化背景下，美国积极拓展自由主义国际秩序。1992年8月，美国、加拿大和墨西哥达成《北美自由贸易协议》，协议于1994年1月1日正式生效。在北美自由贸易区的基础上，美国试图推动建立美洲自由贸易区。1998年4月的第二届美洲国家首脑会议签署《圣地亚哥宣言》和《行动纲领》，宣布启动美洲自由贸易区谈判。^② 但建立美洲自由贸易区的努力迄今未能实现。

总体上，美国与周边国家的利益关系具有以下特点。（1）倡导自由贸易，通过推动自贸区建设实现共同利益。北美自由贸易区的建立显著强化了美国与加拿大、墨西哥的经济联系，它一方面使美、加、墨三国同时在经济上获益，另一方面强化了加拿大和墨西哥在经济上对美国的依赖，强化了美国与周边国家的利益绑定。（2）美国向周边国家提供了一定规模的经济公共产品，包括向拉美国家提供一定规模的经济援助。在20世纪八九十年代拉美国家深陷债务危机时，美国提供了部分债务减免，在一定程度上减轻了拉美国家的债务负担，当然，这也是符合美国利益的举措。（3）美国与其周边国家的经济关系存在明显的不平等性。美国对拉美经济事务有很强的影响力，美国资本对周边国家的渗透与控制相当深入。与美国的合作既为周边国家带来了可观的利益，也造成其内部的某些问题。如在北美自由贸易区中，墨西哥是三国中最弱势的一方，墨西哥推行自由贸易政策的结果是导致其产业高度依赖美国，并显著加剧了其国内的贫富分化。此外，特朗普威胁退出北美自由贸易协议，施压加拿大、墨西哥并重新谈判《美墨加协议》的做法，清晰地显示了美国在与其周边国家关系中的主动性和强势地位。

从利益关系维度看，美国的周边战略较为成功。美国的一些周边邻国如加拿大、墨西哥的经济得到了较为快速的发展。周边战略的实施没有给美国造成较大的经济负担，而且美国在其周边地区有效地推广了由其主导的经济秩序，可以说是以不大的经济成本甚至是有较大经济收益的方式对周边秩序进行了有力的塑造。在美国实施全球战略的过程中，周边在经济上没有成为美国的负担，而是成为可靠的战略依托。这也使美国在推进对其他地区的战略时，长期没有面临明显的后顾之忧。

^① 罗曼诺娃 《论美国与拉美国家的经济关系》，载《国外财经》，1999年第4期，第19-29页。

^② 马俊平 《冷战后美国与拉美合作机制的演变》，载《现代国际关系》，2001年第5期，第40-44页。

（二）美国处理与周边国家关系时对强制手段的使用

对强制手段的使用是美国外交的一个重要方面。美国对外使用强制手段的策略比较灵活，手段十分丰富，一些做法具有隐蔽性。美国在对外使用强制手段时，比较注意进行国际舆论的配合。虽然美国对外使用强制手段较为频繁，但强制手段的使用客观上对美国造成的负面影响并不是很突出。

总体上，美国对周边中美洲与加勒比国家使用强制手段的频率不低，其中比较突出的是美国对古巴的政策。1962年美国开始对古巴实行全面经济金融封锁和贸易禁运，包括禁止从古巴或通过古巴进口产品，禁止美国产品出口古巴，禁止美国公民前往古巴旅游等。冷战结束后，在古巴经济面临巨大困难的情况下，美国于1992年和1996年分别出台《古巴民主法》和《古巴自由与民主声援法》（即“赫尔姆斯—伯顿法”），以强化对古巴的制裁。^①2015年后，美国与古巴的关系有所缓和，但仍未全面解除对古巴的封锁。此外，美国曾于1915年出兵占领海地，直到1934年8月才结束占领。1994年9月，美国军队以“捍卫民主”的名义，再次踏上海地土地。1954年6月，美国出兵对危地马拉进行武装干涉。1965年4月，美国出动约2.4万美军对多米尼加采取大规模军事行动。^②1983年，美国派兵占领格林纳达。1989年12月，美国以保护美国侨民、保护民主选举和打击贩毒的名义，出动2.6万美军武装入侵巴拿马，推翻巴拿马的诺列加政权，巴拿马总统诺列加被抓到美国审判，并被美国联邦法院判处40年监禁。^③

美国在周边的军事行动具有一些明显特点，表现如下。一是美国在出兵前往往往在国际国内大造舆论，以进行国际国内的预期管理，确保行动不引起很大的舆论反弹。二是先用其他政治、外交手段铺路，这样从形式上看美国出兵好像是“最后的选择”，以此争取国际社会的同情，减少国际社会的反对。三是战后美国在周边的军事行动往往有着明确具体的目标，而不追求长期武装占领对象国，这样可以速战速决、迅速撤军，降低军事干预的军事和

^① “Cuban Democracy Act”, U. S. Department of the Treasury. <https://home.treasury.gov/system/files/126/cda.pdf> “Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996”, U. S. Department of the Treasury. <https://home.treasury.gov/system/files/126/libertad.pdf>. [2022-12-15]

^② “Armed Forces Expeditionary Campaigns: Dominican Republic”, U. S. Army Center of Military History. https://history.army.mil/html/reference/army_flag/dominican.html. [2022-12-15]

^③ “Armed Forces Expeditions: Panama Campaign”, U. S. Army Center of Military History. https://history.army.mil/html/reference/army_flag/panama.html. [2022-12-15]

政治成本。^① 四是美国在行动过程中比较注意获取美洲国家组织的支持，以增强其行动在形式上的合法性。如 1965 年美国对多米尼加采取军事行动，在实现多米尼加安全形势基本稳定后，通过组建美洲和平部队的方式，结束了美国单方面干预的阶段，促进多米尼加问题的政治解决，使美军可以顺利地于 1966 年 9 月撤军。美洲和平部队由来自美国、巴西、洪都拉斯、巴拉圭、尼加拉瓜、萨尔瓦多和哥斯达黎加的军事人员组成，最多时有近 8000 人。^②

对周边国家强制手段的使用建立在美国强大威慑力的基础上，这显著降低了美国对周边国家采取军事强制行动的必要性，并大幅降低了其强制行动的成本。美国作为全球霸主，其强大的军事能力、庞大的同盟体系及在国际危机中时不时展现的强硬姿态等，使美国在国际上形成了强大的威慑力，使其周边国家不敢轻易得罪美国，在很多时候倾向于在美国的外交压力下低头。相对于周边国家的巨大实力优势以及得天独厚的地理环境，大大降低了美国在周边采取军事行动的必要性。因此，军事强制手段的实际使用频率并不是判断美国是否倾向于使用强制手段的十分可靠的指标。由于在市场、技术、资本等方面具有显著优势，美国可以更多地对周边国家使用资本控制、经济控制等相对隐性的手段施加影响，实现其政策目标。

（三）美国与周边国家关系的制度化水平

美国维持其主导的国际秩序的一个重要方式是充分发挥国际制度与规则的作用。这比较突出地表现在，美国推动成立联合国，在世界银行、国际货币基金组织中发挥着主导性作用，美国倡导发起世界贸易组织的前身即《关税与贸易总协定》，并在总协定的每一轮多边贸易谈判中发挥了巨大作用。在安全领域，美国推动成立北大西洋公约组织（简称“北约”），在冷战后推动北约多次扩员。美国与世界 60 多个国家签订有不同性质的联盟条约，维系着世界上最大的联盟体系。通过复杂的制度网络发挥主导作用，是美国治下霸权的一个突出特点。^③

在周边地区，美国也较为注意发挥国际制度的作用。由于美国对其周边

^① 张文峰 《试析美国对拉美的新“大棒政策”》，载《拉丁美洲研究》，1990年第5期，第18-23页。

^② “Armed Forces Expeditionary Campaigns: Dominican Republic”，U. S. Army Center of Military History. https://history.army.mil/html/reference/army_flag/dominican.html. [2022-12-15]

^③ [美] 约翰·伊肯伯里著，王缉思编，赵明昊译 《自由主义利维坦：美利坚世界秩序的起源、危机和转型》，上海：上海人民出版社，2013年。

拥有绝对实力优势，美国并不希望地区制度对其行为构成太大的束缚，因而在对地区制度的构建方面有较明确的取舍。美国周边的地区制度中比较突出的是美洲国家组织。美洲国家组织在美国的推动下成立，它经历了泛美大会、泛美联盟、美洲共和国联盟等多个发展阶段，并在 1948 年改称美洲国家组织。美洲国家组织的宗旨是：加强美洲大陆的和平与安全；在适当尊重不干涉原则的前提下，促进和巩固代议制民主；保障成员国之间和平解决争端；在成员国遭到侵略时提供共同支持；谋求解决成员国之间的政治、经济、法律问题；通过合作行动促进各国经济、社会、文化发展；消除极端贫困；实现对常规武器的有效限制。^① 在美国的主导下，美洲国家组织曾经作为美国地区政策的工具发挥一定作用，如 1962 年美洲国家组织宣布中止古巴的会籍，这成为美国向古巴施压的一种方式。进入 21 世纪，随着拉美国家自主意识加强以及美国霸权的相对衰落，美国对美洲国家组织的影响力有所下降。

在经济领域，基于《北美自由贸易协议》建立的北美自由贸易区是美国在其所在地区发挥经济主导作用的最重要安排。北美自由贸易区由美国、加拿大两个发达国家和一个发展中国家墨西哥组成，是一个以美国为核心的区域经济组织。在经济实力、工业化程度、技术能力、经济发展水平等每一个方面，美国都处于优势地位，北美自由贸易区的建立更多地体现了美国的战略意图，它在一定程度上是美国对 20 世纪 80 年代欧洲一体化进程加快、日本工业产品对美国冲击加大背景下巩固美国区域经济基础的安排。值得注意的是，在特朗普政府时期，民粹主义和贸易保护主义思潮在美国明显抬头，美国又启动关于《北美自由贸易协议》的重新谈判，迫使加拿大、墨西哥对美国做出新的利益妥协。在这个过程中，美国在北美自由贸易区中的强势地位展露无遗。

（四）美国与周边国家关系中的意识形态因素

美国外交的一个特点是十分重视意识形态因素的作用。^② 克林顿时期，美国推行“参与与扩展”的全球战略，其主要战略目标为“增进安全、促进繁荣和在海外推进民主”^③。推进他国民主是与美国的国家安全、经济繁荣并列

^① “Charter of the Organization of American States”, Article 2, Organization of American States. https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter_american_treaties_A-41_charter_OAS.pdf. [2023-1-27]

^② 刘建飞《意识形态在美国外交政策中的地位》，载《美国研究》，2001 年第 2 期，第 70-86 页；周琪主编《意识形态与美国外交》，上海：上海人民出版社，2006 年；王晓德《“美国例外论”与美国文化全球扩张的根源》，载《世界经济与政治》，2006 年第 7 期，第 46-52 页。

^③ The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, 1995, preface. <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss1995.pdf?ver=2014-06-25-121226-437>. [2022-12-18]

的三大战略目标之一，可见民主价值观与意识形态因素在美国对外战略中被赋予的地位之高。

美国外交对意识形态因素的重视是全球层面的，这一重视在区域层面也有清晰的体现。美国十分重视在拉美地区输出民主价值观以及与其价值观相应的政治制度。冷战时期，美国与拉美国家的合作具有浓厚的意识形态色彩。1947年9月，美国与18个拉美国家签订《美洲国家间互助条约》（即“里约热内卢条约”），条约规定任何国家对美洲一国的武装攻击应被视为对全体美洲国家的武装攻击，美国推动签订条约的一个重要动因是为了应对苏联的“共产主义威胁”。冷战时期，美国多次打着“反对国际共产主义渗透”的旗号干涉拉美国家内政。1954年3月，在美国主导下，第十届美洲国家组织会议通过《团结一致维护美洲国家政治完整以抵抗国际共产主义干涉》宣言，凸显了这一时期美拉合作中的意识形态色彩。^①克林顿政府1995年发布的《参与与扩展的国家安全战略》报告专门谈到美国所在的西半球的民主状态，强调“西半球各国已宣布对民主制度和美洲国家组织成员应对民主威胁的集体责任作出承诺”，“在西半球，只有古巴不是一个民主国家”。^②显然，美国非常重视其周边国家的政治制度是否为其所认可的民主制度，并把在西半球推动民主制度视为美国外交的一项重要使命。如果某个拉美国家出现与美国的价值观、意识形态不符的政治制度，美国就会采取多种形式进行干预。这在美国战后针对古巴和委内瑞拉的政策中有清晰的体现。美国对巴拿马、海地等国采取的军事行动，也有在拉美维护和拓展民主制度的强烈意图。

美国认为，市场经济、自由贸易、经济增长与可持续的民主相辅相成。2000年的《美国国家安全战略》报告认为，“巩固本半球在民主和自由市场方面取得的进展仍然是一个高度优先事项”，美国的国家安全是“民主传播的直接受益者”。^③为在西半球巩固美国偏好的意识形态，美国颇为重视在拉美国家宣扬新自由主义经济主张，重视培养与美国价值观一致的专家。美国培养的不少专家在拉美国家走上不同的领导职位，拉美国家政府的很多经济部

^① 马俊平 《冷战后美国与拉美合作机制的演变》，载《现代国际关系》，2001年第5期，第40-44页。

^② The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, 1995, p. 23. <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss1995.pdf?ver=2014-06-25-121226-437.022-12-18>

^③ The White House, *A National Security Strategy for a Global Age*, 2000, Part I, Part II. <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss2000.pdf.022-12-18>

长、财政部长都有在美国求学的经历，这为美国把其政治经济模式以及这一模式背后的价值观深入渗透到拉美国家提供了很大便利。^①如阿根廷的多明戈—卡瓦略（Domingo Cavallo）于1977年获得哈佛大学经济学博士学位。他于1982年担任阿根廷中央银行行长，1989—1991年担任外交部长，1991—1996年担任经济部长。他在担任经济部长期间，将阿根廷比索的币值与美元挂钩，并制定了大规模的私有化计划。^②

三 冷战时期苏联的周边战略

苏联作为横跨欧亚大陆、世界上国土面积最大的国家，其周边环境十分复杂。苏联有12个陆地接壤的邻国，分别是欧洲的挪威、芬兰、波兰、捷克斯洛伐克、匈牙利、罗马尼亚，亚洲的伊朗、阿富汗、蒙古、中国、朝鲜，地跨欧亚大陆的土耳其，还有瑞典、日本、美国、加拿大4个隔海相望的邻国。不过，周边国家在很大程度上是一个政治地理概念，而不是简单的地理概念。地理关系是周边概念的基础，但周边概念在地理关系的基础上添加了政治与观念层面的建构。从这个角度，很难对哪些国家是苏联的周边国家进行权威的界定。^③由于冷战时期苏联与美国领导的西方阵营之间存在激烈的对抗关系，苏联在周边的经营更多地限于社会主义国家范围内，为此，本文对冷战时期苏联周边战略的探讨主要限于苏联近邻的社会主义阵营国家，具体包括波兰、民主德国、捷克斯洛伐克、匈牙利、保加利亚、罗马尼亚、南斯拉夫、阿尔巴尼亚、朝鲜、蒙古、中国以及一个时期的阿富汗。

（一）苏联与周边国家关系中的利益分配模式

苏联与周边社会主义国家的利益分配遵循不同的模式，且随着时间的推移出现了一些复杂的变化，主要涉及以下三种模式：一是利益共享，二是利益让渡，三是利益榨取。总体上，在战后早期，利益共享和利益让渡处于更重要的位置，但随着时间的推移，利益让渡的成分在减弱，利益榨取的成分

^① 罗曼诺娃《论美国与拉美国家的经济关系》，载《国外财经》，1999年第4期，第19—29页。

^② “Domingo Cavallo - Argentine Economist and Politician”，Encyclopedia Britannica. <https://www.britannica.com/biography/Domingo-Cavallo>. [2022-12-18]

^③ 如顾炜在讨论俄罗斯与其周边小国的关系时，就回避了俄罗斯的周边到底包括哪些国家的问题。参见顾炜《地区战略与大国崛起时对周边小国的争夺——俄罗斯的经验教训及其对中国的启迪》，载《世界经济与政治》，2015年第1期，第40—60页。

有所加重，使苏联与部分周边国家的利益关系从一定程度上有利于周边国家逐步向更多地有利于苏联的方向转变。

在经济利益分配方面，苏联在社会主义阵营内采取的一个标志性政策是建立经济互助委员会（简称“经互会”）。经互会于1949年1月成立，1991年6月解散，持续时间长达42年，它在很大程度上塑造了苏联与其他经互会成员的经济关系。经互会的创始成员包括苏联、波兰、罗马尼亚、捷克斯洛伐克、保加利亚、匈牙利6国，此后陆续加入的国家还有阿尔巴尼亚（1949年加入，1961年后停止参与活动）、民主德国（1950年）、蒙古（1962年）、古巴（1972年）和越南（1978年）。这些国家除古巴、越南外，基本上是苏联的近邻国家。

经互会的目的是：通过联合和协调成员国的努力，促进成员国国民经济的发展，加速经济和技术进步；加速欠发达成员国的工业化，提高劳动生产率和改善成员国人民福利。^① 该组织的建立最初应该大体符合其所有成员的经济利益。但在实际运行过程中，由于其背后是苏联以大国的意志和力量在控制这一组织的活动，导致组织内部的利益分配出现不平衡。经互会的分配模式有以下特点：参与的主体是政府而不是企业；采取计划方式并依靠行政权力安排特定国家生产某一类或某一种型号的产品；对外贸易由国家垄断，成员国之间的经贸关系依靠长期贸易协定维持，商品贸易价格有很强的人为色彩；经互会成员的汇率政策和外贸体制相适应，实行高度集中的外汇管理体制。^② 在经互会国家之间还实行国民经济五年计划协调，以促进经互会共同计划活动的实现。^③

经互会在运行过程中涉及不同国家之间紧密的国际分工，这一分工并不是市场力量自发形成的，而是国家间计划协调的产物，这就产生了各国官方层面的国家利益分配问题。经互会于1962年通过“社会主义国际分工基本原则”，试图通过促进成员国之间的国际分工与后进国家的工业化，缩小成员国经济发展水平的差距。但国际分工的实施涉及如何对待成员国主权的问题。在这个方面，赫鲁晓夫主张，为了促进计划的协调和专业化分工，须赋予经互会超国家的权力，这一主张使成员国的独立和主权受到制约，并因此受到

^① “Comecon (the Council for Mutual Economic Assistance)”, Archive of European Integration (AEI), University of Pittsburg. <http://aei.pitt.edu/73844/1/DODGE013.pdf>. [2022-12-20]

^② 卢志渊《市场缺失与冷战时期的经互会》，华东师范大学，2006年博士学位论文。

^③ 石今《经互会工业一体化的发展》，载《世界经济文汇》，1985年第5期，第35-39页。

部分东欧国家的抵制。我们不能简单地认为，苏联推动建立经互会的目的是为了刻意压榨他国。毕竟，苏联在冷战时期向东欧国家提供了大量支持和援助，东欧国家实力的增强本身对于苏联与美国的争霸是有益的。但在其长期运行过程中，经互会暴露出多方面的弊端。如在国际贸易方面，成员国一般把高质量产品销往西方国家以换取可自由兑换的外汇，而把次品用于成员国间的交换，尤其是销往苏联。苏联还以保证燃料、能源与原材料对东欧的供应为由，要求东欧国家在苏联进行投资。^① 这导致在冷战时期，在评价苏联与其他经互会国家的经济关系时，人们普遍认为，苏联控制着这些国家的经济命脉，并导致其他经互会国家在经济上吃亏。^② 整体来看，经互会成立的初衷是为了加强苏联与部分社会主义国家之间的经济合作，它在早期曾发挥了一定的积极作用。但随着时间推移，经互会的经济积极作用逐渐下降，并造成苏联与东欧国家利益上的不平衡。

除了与周边国家的经济合作、利益分享之外，苏联还在战后一个时期内向周边国家提供了规模颇为可观且具有较高技术含量的援助。其中比较突出的是，在中国实施第一个五年计划期间，苏联帮助中国建设 156 个工业项目，使中国的重工业在现代化道路上迈进了一大步。^③ 苏联的援助使中国突破了西方的经济技术封锁并获得了当时即使在苏联也算先进的技术和设备，使中国成为一个有独立工业体系的国家，为中国后来的工业化进程奠定了稳固的基础。但是，苏联对中国的经济援助也遗留了一些需要解决的问题和弊端。朝鲜战争结束后，苏联对朝鲜重建提供了大规模经济援助，根据《苏联帮助朝鲜恢复国民经济协议》，苏联向朝鲜提供价值 10 亿卢布的设备、物资等，其中有 4 亿卢布是成套设备和技术。^④ 战后初期，针对美国在欧洲推出的“马歇尔计划”，为了巩固苏联对东欧国家的吸引力和影响力，苏联推出“莫洛托夫计划”，与捷克斯洛伐克、波兰、罗马尼亚、匈牙利、保加利亚、南斯拉夫等国签订一系列协议，进行经济互助，以苏联的经济实力促进这些国家经济的恢复与发展。大部分东欧国家在战后国民经济恢复发展的过程中都得到了苏

① 甘士杰 《“经互会”经济一体化的今昔》，载《世界经济研究》，1989年第4期，第19-23页。

② 张晶 《评苏联和其他经互会国家贸易经济关系发展的现状、问题及前景》，载《世界经济》，1989年第3期，第56-61页。

③ 董志凯 《关于“156项”的确立》，载《中国经济史研究》，1999年第4期，第93-107页。

④ 潘晓伟、姜晶晶 《冷战背景下苏联对朝鲜重建的经济援助》，载《延边大学学报》（社会科学版），2022年第3期，第40-46页。

联的援助。

苏联在战后初期对周边社会主义国家的援助规模相当可观，在技术与设备的提供和转让方面也颇为慷慨，这推动了其周边社会主义国家经济基础的迅速巩固。但苏联的援助也存在一定的弊端，主要表现如下。（1）苏联主要从政治角度考虑对外援助，在援助过程中有严重的大国沙文主义倾向，试图牢牢控制其他社会主义国家，导致一些国家即使接受了苏联相对慷慨的援助，依然对苏联有较大不满。（2）在援助方面不按经济规律办事，严重影响了其援助的经济效果。“莫洛托夫计划”在东欧的实施导致苏联以及东欧国家走向封闭性的地区经济组织，未能更好地利用世界经济发展提供的机遇。（3）苏联把对周边国家的经济援助与意识形态密切挂钩，把它作为推行苏联计划经济模式的重要手段。如果受援国表现出政策自主倾向，苏联往往改变其友好政策，转而采取强硬措施，这容易引起受援国的强力反弹。苏联的对外援助总体上兼具帮助与控制两个方面的考虑，且控制的意图十分明显，控制的手段也经常比较粗暴，这对其援助效果产生了比较大的长期负面影响。

（二）苏联处理与周边国家关系时对强制手段的使用

苏联在发展及与周边社会主义国家关系的过程中，总体上向这些国家提供了颇为慷慨的援助，也赢得了这些国家在一个时期的感激。但苏联在处理与周边社会主义国家的关系时较多地使用强制手段，这引起周边社会主义国家的普遍不满与反弹，在很大程度上抵消了苏联提供的大规模援助所带来的积极心理效果。这里以苏联对东欧社会主义国家的态度为例对此进行一个简单说明。

战后苏联对周边社会主义国家的政策并非一成不变，而是经历了复杂变化，苏联对东欧每一个国家的政策也存在差异。总体来看，苏联对东欧国家政策中控制与强制的一面较为明显，这表现在以下几个方面。（1）强调战后国际形势的紧张以及社会主义阵营与资本主义阵营的对立，要求东欧国家在外交政策上与苏联保持一致，强调加强社会主义阵营的团结，以对抗美国领导的资本主义阵营。（2）强调苏联在世界共产主义运动中的领导地位，反对东欧国家的离心倾向，认为离心倾向是对社会主义的背叛。（3）要求东欧国家模仿苏联创立的社会主义建设模式。在这个方面，苏联在不同时期对东欧国家要求的松紧程度存在差异。大体上，斯大林时期的要求相当严格，赫鲁晓夫时期的要求相对松弛，勃列日涅夫时期的要求又变得严格，戈尔巴乔夫时期则最为宽松。戈尔巴乔夫承认苏联在社会主义建设中有失误和错误，各

国有权确定自己的国内政策，东欧国家不应照搬苏联的经验^①，但此时已进入苏联与东欧国家关系的晚期。

苏联在东欧国家的大规模驻军，既是苏联与东欧国家关系不平等的体现，也为苏联干预东欧国家内政提供了极大便利。冷战时期，苏联在东欧国家的驻军规模相当庞大，如在1982—1983年期间，苏联在捷克斯洛伐克部署了3个师，在匈牙利部署了4个师，在波兰部署了2个师，在民主德国则部署了超过20个师，其规模数倍于民主德国自身的兵力。^②庞大的驻军本身就可能随时对东欧国家的内部政治产生影响。不仅如此，苏联元帅罗科索夫斯基还曾于1949—1956年期间担任波兰部长会议副主席兼国防部长，被授予波兰元帅军衔，被选为波兰统一工人党中央政治局委员，同时保留苏联国籍和苏联元帅军衔。罗科索夫斯基的特殊职务安排，也是苏联对波兰内部事务干预程度的一个体现。

从干涉的程度看，苏联对东欧国家内政的干涉可以说达到了十分严重和相当粗暴的程度。这集中体现在1956年10月，在波兹南事件的背景下，苏联试图出兵干涉波兰，但最终苏联与波兰达成妥协。1956年10—11月，苏联出兵干涉匈牙利局势，以阻止匈牙利退出社会主义阵营和华沙条约组织，苏联的行动造成匈牙利较大规模的人员伤亡。^③1968年8月，在捷克斯洛伐克进行政治体制改革的背景下，苏联联合多个东欧国家出动20多万大军，对捷克斯洛伐克进行武装干涉。^④苏联对其周边友好国家内政的干涉，已经达到明目张胆和赤裸裸的程度。这样的做法不仅引起被干涉国家的激烈反弹，也向其他周边国家传递出对苏联行为方式十分不利的信号。随着时间延长，这不可避免地增大苏联与周边社会主义国家之间的裂痕，强化周边国家对苏联的离心倾向。

（三）苏联与周边社会主义国家关系的制度化水平

苏联与东欧社会主义国家关系的制度化水平总体比较高，从军事、安全、

^① 宋玉波 《论苏联东欧关系的新变化》，载《世界经济与政治》，1989年第3期，第66—70页；鲍盛钢 《试析战后苏联对东欧的政策》，载《今日苏联东欧》，1989年第6期，第14—18页；董拜南 《戈尔巴乔夫的“新思维”与苏联对东欧政策的调整》，载《国际展望》，1988年第10期，第5—6页。

^② Daniel N. Nelson, *Alliance Behavior in the Warsaw Pact*, Boulder and London: Westview Press, 1986, pp. 41—44.

^{③④} 刘金质著 《冷战史》（上），北京：世界知识出版社，2003年，第309—316页，第632—641页。

经济等领域建立了一系列的组织与安排。

在军事方面，1955年5月，苏联、阿尔巴尼亚、保加利亚、匈牙利、民主德国、波兰、罗马尼亚、捷克斯洛伐克等国在华沙缔结《友好合作互助条约》（即“华沙条约”），由此建立起一个苏联与东欧社会主义国家间的军事合作组织。该组织于1991年7月在东欧剧变的背景下解散。华沙条约组织建立的背景是此前不久北约组织的生效，以及联邦德国加入北约。华沙条约第三条规定“每逢任何缔约国认为产生了对一个或几个缔约国发动武装进攻的威胁时，缔约国各方应为了保证联合防御和维护和平与安全的利益毫不拖延地在它们之间进行磋商”^①，这一条的本意是为了推动成员国联合应对外来威胁，但在之后的实际运行过程中却为苏联从军事上控制东欧，甚至以华约的名义出兵捷克斯洛伐克埋下了伏笔。根据华沙条约，设立有联合司令部和政治协商委员会，联合武装部队由各成员国抽调部队联合组成，其中包括波兰2个师，匈牙利4个师，捷克斯洛伐克8个师，民主德国6个师，保加利亚3~4个师，苏联若干师。^②由于苏联对华沙条约组织的操纵与控制，华约的联合武装部队事实上成为苏联从军事上控制东欧的工具。

在党际关系方面，苏联推动成立欧洲共产党和工人党情报局（简称“情报局”）。1947年9月，苏联、南斯拉夫、保加利亚、罗马尼亚、匈牙利、波兰、捷克斯洛伐克、法国、意大利等国共产党的代表在波兰举行会议，决定成立情报局，以加强各国共产党之间的联系，并在必要时在相互协议的基础上使各党协调行动。苏联推动成立情报局的目的，是为了把各国共产党的言论与行动统一到它的指挥与控制之下，以更好地与美国领导的西方国家进行对抗。^③苏联对于不听命于自己的共产党则利用情报局进行集体惩罚，其中最突出的是把南斯拉夫共产党开除出情报局。1948年6月，情报局通过《关于南斯拉夫共产党情况的决议》，决议认为南斯拉夫共产党违反马克思列宁主义，反党反苏，走上了贩卖劳动人民国际阵营团结事业的道路。1949年11月，情报局通过《南斯拉夫共产党在杀人犯和间谍掌握中》的决议，决议认为南斯拉夫政府变成了帝国主义“侵略政策的工具”。苏联的做法说明其试图通过牺牲南斯拉夫国家利益来维护苏联利益，不容许在自己的势力范围内存

^① 《华沙条约》（《友好合作互助条约》）的官方文本参见 United Nations, *Treaty Series*, No. 2962, “Treaty of Friendship, Co-operation and Mutual Assistance”, signed in Warsaw, on 14 May 1955. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20219/volume-219-I-2962-Other.pdf>. [2022-12-21]

^{②③} 刘金质著《冷战史》（上），北京：世界知识出版社，2003年，第305页，第168页。

在异己力量^①，情报局已完全沦为苏联控制东欧国家及其政党的工具。情报局是在违背甚至破坏各国共产党独立、平等、协商等原则的情况下成立的，它从成立起就受到其他国家不同方式的抵制。^② 1956年，随着苏共二十大召开以及苏联领导人赫鲁晓夫积极修补与南斯拉夫的关系，情报局宣告解散。

在经济上，苏联积极发挥经互会的作用，以此巩固苏联与东欧国家之间的经济联系。此外，苏联还通过《中苏友好同盟互助条约》《苏朝友好合作互助条约》《苏蒙友好合作互助条约》等，加强与中国、朝鲜、蒙古的关系。总体上，苏联与周边社会主义国家关系的制度化水平较高，相关制度安排规范的领域包括军事、安全、经济、党际关系等方面。相关制度设计在很大程度上塑造了苏联与周边社会主义国家关系的基本面貌，双边之间的不平等关系在相关制度设计的框架下得以在较长时间内持续，这也使冷战时期苏联与周边国家的关系呈现出一种特殊的模式。

（四）苏联与周边社会主义国家关系中的意识形态因素

苏联在处理与周边国家关系时的一个特点是十分重视意识形态因素的作用，并持有一种较为根深蒂固的意识形态优越论观点。苏联领导人认为，马列主义为苏共提供了强大的观察世界和改造世界的利器，共产主义意识形态和苏联式的社会主义模式具有极大的优越性和吸引力，在世界上有广阔的市场。社会主义思想掌握了千百万群众，就变成了巨大的物质力量。^③ 因此，苏联在对外政策方面十分强调其意识形态的吸引力，以及他国对苏联意识形态的模仿与遵循。

如果说对于在广泛的第三世界地区强行推行其意识形态，苏联的做法多少还有些保留，那么对于其周边社会主义国家，苏联强加其意识形态的努力几乎是不遗余力。20世纪40年代，苏联在“莫洛托夫计划”下对东欧的经济援助就是与意识形态密切挂钩。苏联不顾东欧各国的实际情况以及这些国家复杂的利益考虑，强制推行苏联模式，对东欧国家与西方的正常经济交往进行限制。意识形态在很大程度上塑造了苏联对东欧国家的政策方向，苏联与东欧国家之间不平等的关系模式进一步固化了苏联对东欧国家的意识形态影响。

① 刘金质著《冷战史》（上），北京：世界知识出版社，2003年，第173-175页。

② 孙耀文《论共产党情报局的成立》，载《世界历史》，1997年第3期，第27-34页。

③ 张建华《“世界革命”与“国家利益”：“勃列日涅夫主义”的理论来源与真实诉求》，载《黑龙江社会科学》，2012年第6期，第141-147页。

冷战时期，苏联在意识形态方面存在较为严重的教条主义倾向，这使其对外政策在很多时候难以采取务实的态度，很容易政治立场先行，而不是深入客观地分析其与周边社会主义国家关系中的现实情况，在尊重事实的基础上灵活地解决问题。在其意识形态宣传中，对苏联的成就大加宣扬，对存在的困难和问题往往轻描淡写或缄默不言，这也造成他国对苏联认知中的落差。在与东欧国家交往过程中对意识形态的过分强调，有时导致把具体的利益分歧视为对方对苏联的立场问题，进而夸大问题的严重性，使存在的问题不仅难以解决，反而进一步加深双方之间的矛盾，这在苏联与南斯拉夫、波兰、匈牙利等国的关系中有较为清晰的体现。此外，苏联片面强调东西方对立与社会主义意识形态的先进性，拒绝吸收其他文化、制度的先进与合理之处，这也阻碍了苏联自身对社会主义制度的完善与发展。

四 中国的周边战略

中国是世界上邻国最多的国家，所面临的周边环境十分复杂。中华人民共和国成立以来，中国一直十分重视改善和发展与周边国家的关系。和平共处五项原则，“睦邻、安邻、富邻”的周边外交政策“亲、诚、惠、容”的周边外交理念，义利相兼、以义为先的正确义利观，以及周边命运共同体的构建等，都是中国周边外交理念的重要体现。在这些理念的指导下，中国的周边外交取得了很大成绩，并形成了自身颇为鲜明的特色。

（一）中国与周边国家关系中的利益分配模式

大国与周边国家的利益分配模式往往包含复杂多样的内容，中国在这个方面也不例外。中国与周边国家关系中的利益分配涉及以下三种模式：一是利益共享，二是对周边国家的利益倾斜，三是对有争议问题尽量采取搁置争议、寻求符合各方利益的解决办法。由于中国与部分周边国家存在领土领海主权权益争议，在相关方面也存在利益竞争乃至零和博弈的成分。但中国在有争议问题上往往愿意采取“搁置争议、共同开发”的态度，这体现了利益共享逻辑的主导性，以及中国试图把争议与分歧的负面影响限制在最低程度的努力。

利益共享是中国周边外交中普遍存在的利益关系模式。早在 20 世纪 50 年代初，中国政府就提出和平共处五项基本原则，其中一项就是“平等互利”。事实上，“互利”“共赢”不仅在周边外交中是主导性的思想，它在

国整个对外交往中也是主导性的思想。如中国主张构建的中美新型大国关系的主要内容是“不冲突、不对抗，相互尊重，合作共赢”，中国主张构建的新型国际关系的主要内容是“相互尊重、公平正义、合作共赢”，其中都包含“合作共赢”的理念与要求。中国提出构建人类命运共同体，其内涵包括建设“五个世界”，其中一个方面就是“坚持合作共赢，推动建设一个共同繁荣的世界”。^① 党的二十大报告对国际形势的判断认为“和平、发展、合作、共赢的历史潮流不可阻挡”，强调中国在发展的过程中要“高举和平、发展、合作、共赢旗帜”。^② 合作共赢、利益共享的观念渗透在中国各项重要的国际主张中，并在中国周边外交中有系统、清晰的体现。

中国在与周边国家的关系中不仅存在普遍、广泛的利益共享，而且在与周边国家的利益分配中还存在着较多向后者进行一定程度利益倾斜的情况。事实上，在古代朝贡体系下，中国与周边国家的关系中就存在“厚往薄来”的现象。中华人民共和国成立之初，中国在经济实力还较为有限的情况下，积极向部分周边国家提供了力度很大的援助。如1954年，中国向蒙古派出8200名工人，帮助其建设学校、医院、热电站、玻璃厂、造纸厂、养鸡场等，1956—1959年期间中国向蒙古无偿援助1.6亿卢布。在朝鲜战争中，中国向朝鲜提供了巨大的人力物力支持。1953年11月，中国与朝鲜签订经济文化合作协定，中国不仅将战时费用一笔勾销，还无偿向朝鲜赠送8万亿元人民币（旧币，约合16亿卢布）。在朝鲜重建时期的最初几年，中国做出的援助承诺在金额合计上超过苏联与东欧国家的总和，鉴于中国在刚刚结束的战争中所蒙受的重大损失，这种做法是超乎寻常的。1955年，越南政府代表团访华，提出援建煤矿、水泥厂、纱厂、发电厂等要求，中国政府派出专家、技术人员和熟练工人，并无偿赠送越南8亿元人民币。从1965年到1968年，中国无偿援助越南的物资达36448吨，在经济援助和贷款方面，中国援助越南13.45亿人民币和8.3万卢布。1966年中国对巴基斯坦的无偿援助达1.8亿元人民币，1968年12月中国再次无偿援助巴基斯坦1亿元人民币。1971年中国签订的援外协定中，对越南的援助金额达36.14多亿元，且全属无偿性质；1972年与越南签订的13项协定金额总计26亿多元，1973年与越南签订的援助协

^① 《习近平谈治国理政》（第二卷），北京：外文出版社，2017年，第542页。

^② 习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，载《人民日报》2022年10月26日第1版。

定总额也达到 25 亿多元。^① 中国在一个较长时期向邻国提供的大规模无偿援助，既受到当时自身秉持的无产阶级国际主义精神的影响，也显示中国对发展与周边国家关系一以贯之的高度重视。

改革开放以来，中国的睦邻外交政策得到进一步丰富和发展。党的十六大报告明确指出中国“将继续加强睦邻友好，坚持与邻为善、以邻为伴”。^② 之后不久，中国政府又进一步将其内容具体地阐述为“睦邻、安邻、富邻”的周边外交政策，其中，“富邻”的主要含义就是要实现与周边国家的共同发展和共同繁荣。^③ 在 2013 年的中央周边外交工作座谈会上，中国政府进一步提出“亲、诚、惠、容”的周边外交理念，其中，“惠”的含义是要在利益方面给周边国家带来好处。在中国传统文化中，“惠”指出于自身的仁爱之心向他人提供的好处，如果是出于功利之心、从利益算计的角度向他人提供好处，则难以称之为“惠”。从利益关系的角度，“惠”超出了一般的“互利共赢”的程度，而涉及一定程度的单向利益让渡。在中央周边外交工作座谈会，中国政府提出要“使我国发展更多惠及周边国家”^④，这显然具有积极主动向周边国家让利的含义。

总体上，中国与周边国家利益关系模式的主要方面是利益共享，此外，中国政府愿意在此基础上主动向周边国家进行一定程度的利益倾斜。中华人民共和国成立之初，中国向越南、朝鲜等周边国家提供的大规模援助具有某些理想主义色彩，援助的规模超过了自身国力所能负担的程度，这样大规模的对外援助也不利于中国自身的发展，从而难以长期持续。中国从中吸取的一个重要经验教训是，对外援助要以更可持续的方式量力而行，“授人以鱼不如授人以渔”。在 1997 年的亚洲金融危机中，中国向周边国家承诺人民币不贬值，对帮助东南亚国家度过金融危机起到了重要作用。2014 年 8 月，习近平主席在访问蒙古国发表演讲时表示，中国愿意为周边国家提供共同发展的机遇和空间，“欢迎大家搭乘中国发展的列车，搭快车也好，搭便车也好，我

① 舒云 《建国初期中国的对外援助》，载《传承》，2010 年第 10 期，第 7 - 9 页；阮文权：《1965—1968 年中国对越南的援助》，载《南洋资料译丛》，2010 年第 2 期，第 10 - 16 页。

② 《江泽民文选》（第三卷），北京：人民出版社，2006 年，第 567 页。

③ 王光厚 《从“睦邻”到“睦邻、安邻、富邻”——试析中国周边外交政策的转变》，载《外交评论（外交学院学报）》，2007 年第 3 期，第 38 - 43 页。

④ 《习近平谈治国理政》，北京：外文出版社，2014 年，第 296 页。

们都欢迎”^①。中国政府明确显示中国愿意积极向周边国家提供公共产品，通过自身努力实现与周边国家共同发展的意愿，并公开向国际社会做出了有力的承诺。

（二）中国与周边国家关系中对强制手段的使用

改革开放以来，中国周边外交的一个重要特点是在强制手段的使用方面保持高度克制。总体上，中国面临的周边环境十分复杂，其原因除了周边国家数量较多、其国情复杂多样之外，还有中国周边的热点问题较多、地理分布上比较集中。这些热点问题的形成有其复杂的历史原因，其解决不是一朝一夕的事情，而需要一个长期的过程。

20世纪90年代以来，中国先后与俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和越南等国签订一系列边界条约或协定，成功解决了与这些国家之间历史遗留的领土边界问题。由此，中国与14个陆上邻国中的12个成功解决了陆上边界争议。中国与相关国家尊重历史、立足现实，采取友好协商的方式，通过谈判解决领土边界问题，反对在解决边界领土问题时使用武力或以武力相威胁。^②在处理与邻国的领土争端过程中，中国没有恃强凌弱、以大欺小，即使对实力明显弱于中国的周边国家也采取了合作策略，通过和平谈判解决领土争端。^③在与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦的领土谈判中，中国充分考虑三国现实情况，尤其是争议领土面积在个别国家的总领土面积中占有较大比重，谈判结果对其国内局势会产生很大影响，因而对谈判底线的设置相对宽松^④，对其做出了适度让步。这显然是兼顾了领土划界与发展睦邻友好之间的关系，体现了大国对中小国家利益的尊重。

自2010年以来，使中国周边环境变得更加复杂的是，在中美战略竞争背景下，美国有意挑拨中国与周边国家的关系、挑动周边国家对中国的战略猜忌，利用周边热点问题强化美国在本地区的影响力。即使如此，中国周边的

^① 《习近平在蒙古国国家大呼拉尔发表重要演讲》，新华网，2014年8月22日。http://www.xinhuanet.com/politics/2014-08/22/c_1112190499.htm。[2022-12-22]

^② 欧阳玉靖《中国解决陆地边界问题的做法及启示》，载《世界知识》，2016年第10期，第17-18页。

^③ M. Taylor Fravel, “Regime Insecurity and International Cooperation: Explaining China’s Compromises in Territorial Disputes”, in *International Security*, Vol. 30, No. 2, Fall 2005, pp. 46-83

^④ 何羽《中哈、中吉、中塔边界问题圆满解决的历史过程及其启示》，载《党史研究与教学》，2012年第1期，第25-32页。

多个热点问题总体依然得到较为有效的管控。即使在 2018 年以来中美战略竞争显著加剧的情况下，中国周边的热点问题依然没有显著升温。在世界局势颇为动荡的背景下，这一局面的取得颇为不易，无疑与中国在热点问题上采取的和平政策、在涉及多国重大利益的问题上实施的战略克制有密切关系。

中国外交坚持的不干涉内政原则在很大程度上决定了中国不会对周边国家施加很大的压力，不会轻易对周边国家在军事安全领域采取强制性手段。中国外交对经济合作、互利共赢的强调和对“结伴不结盟”立场的坚持，进一步强化了中国外交的这一特点。同时需要注意的是，为了维护自身主权与国家安全，中国外交不能排除使用武力手段的选项，在中美战略竞争显著加强、美国试图利用周边热点问题向中国施压的情况下更是如此，但这与大国恃强凌弱的强权政治行为有着根本的区别。

（三）中国与周边国家关系的制度化水平

中国与周边国家关系的发展在很大程度上源于双方政治意愿的持续推动，而不以约束力很强的制度构建为明显特征。政治意愿的推动比较突出地体现在中国与周边国家的高水平伙伴关系建设与双边命运共同体构建上。

构建和完善全球伙伴关系网络是冷战后中国外交的一个重要努力方向。中国的高水平伙伴关系在周边的分布最为密集，包括与俄罗斯的新时代全面战略协作伙伴关系、与巴基斯坦的全天候战略合作伙伴关系。此外，中国与柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南等建立了全面战略合作伙伴关系，与阿富汗、韩国、孟加拉国、尼泊尔、斯里兰卡、文莱、印度等建立了战略合作伙伴关系，与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、蒙古、马来西亚、印度尼西亚等建立了全面战略伙伴关系。伙伴关系是国际行为体基于共同利益、通过共同行动、为实现共同目标而建立的独立自主的国际合作关系。^①它以双方自愿为前提，以公开政治承诺为形成标志，不缔结正式盟约，没有强制约束力，没有明确期限。^②高水平伙伴关系的形成和持续是以相关国家的政治意愿为基础，而不是依赖盟约、正式条约的约束力。除高水平伙伴关系外，中国与周边的巴基斯坦、老挝、柬埔寨、缅甸、泰国、印度尼西亚等积极构建双边命运共同体，这体现了中国与相关国家关系所达到的高

^① 门洪华、刘笑阳 《中国伙伴关系战略评估与展望》，载《世界经济与政治》，2015 年第 2 期，第 65 - 95 页。

^② 戴维来 《中国的“结伴外交”战略：特征、缘由及路径》，载《现代国际关系》，2015 年第 10 期，第 30 - 38 页。

水平，但双边命运共同体建设依然依赖于政治意愿的推动，而非以建立约束力很强的制度安排为特征。

20世纪90年代以来，中国周边的地区制度与机制建设取得了很多成果，在这个地区建立起一系列地区合作机制，包括上海合作组织、博鳌亚洲论坛、亚洲相互协作与信任措施会议、东盟地区论坛、东盟与中日韩领导人会议、东亚峰会、区域全面经济伙伴关系协定、中国—东盟自由贸易区等。这些合作机制具有几个方面的特点：一是论坛对话性质的机制多，其内容具有很强约束力的机制少；二是经济合作与务实合作是重点，军事安全方面的强有力组织较少；三是中国在地区制度安排中并不居于明显的主导地位，中国还积极支持东盟在地区合作中发挥中心作用。

（四）中国与周边国家关系中的意识形态因素

20世纪90年代以来，中国周边外交坚持的一个基本原则是尊重周边各国的意识形态与社会制度，尊重各国对自身发展道路的自主选择。2022年4月，习近平主席在博鳌亚洲论坛年会上提出全球安全倡议，明确提出“坚持尊重各国主权、领土完整，不干涉别国内政，尊重各国人民自主选择的发展道路和社会制度”^①。党的二十大报告也强调“国家不分大小、强弱、贫富一律平等，尊重各国人民自主选择的发展道路和社会制度”^②。这一政策原则与中国自20世纪50年代以来坚持的和平共处五项原则，尤其是其中的“互不干涉内政”原则在精神上是一脉相承的。

中华人民共和国成立后，对发展道路经历了一个复杂的探索过程。这一历史经验使中国更加珍惜自身探索出来的发展模式与路径，也能更发自内心地尊重他国对自身发展道路的探索。习近平主席多次指出，“鞋子合不合脚，自己穿了才知道”。一个国家的发展道路合不合适，只有这个国家的人民才最有发言权。^③虽然中国愿意通过自身发展为世界创造更多机遇，愿同世界各国分享发展经验，但“不会输出社会制度和发展模式，更不会强加于人”^④，中国“不‘输入’外国模式，也不‘输出’中国模式，不会要求别国‘复制’

^① 《习近平在博鳌亚洲论坛2022年年会开幕式上发表主旨演讲》，载《人民日报》2022年4月22日第1版。

^② 习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，载《人民日报》2022年10月26日第1版。

^③ 《习近平谈治国理政》，北京：外文出版社，2014年，第273页。

^④ 《习近平谈治国理政》（第二卷），北京：外文出版社，2017年，第514页。

中国的做法”^①。20世纪90年代以来中国周边外交的一个基本事实是，中国与大多数周边国家存在政治制度与意识形态的差异，但这并没有妨碍中国与周边国家关系的持续深入发展，这充分体现了“万物并育而不相害，道并行而不相悖”的中国思想与智慧。

中国对周边国家不同社会制度、发展道路与意识形态的尊重，与中国政府在不同文明关系问题上强调开放包容、交流互鉴的态度高度一致。中国领导人多次强调，意识形态、社会制度、发展模式的差异不应成为人类文明交流的障碍，更不能成为相互对抗的理由。^② 习近平主席指出，历史反复证明，任何想用强制手段来解决文明差异的做法都不会成功，要理性处理本国文明与其他文明的差异，不攻击、不贬损其他文明。“不要看到别人的文明与自己的文明有不同，就感到不顺眼，就要千方百计去改造、去同化，甚至企图以自己的文明取而代之。”^③ 中国在意识形态和不同文明相互关系问题上，采取的是相互尊重、平等相待、求同存异、和而不同的理念与政策主张。中国政府大力倡导构建人类命运共同体，提出建设“五个世界”的主张，其中就包括开放包容的世界。

五 结论与启示

大国的周边战略既有共性，也各有其特殊性。在明显的实力优势基础上，大国普遍具有积极塑造周边环境的意愿。实力优势与雄厚的战略资源为大国塑造周边环境提供了良好的物质基础。但每个大国都面临不同的周边环境，其与周边国家的关系受到国际体系结构、地区实力对比、国际制度与规范等因素的制约。每个大国都需从自身及其周边环境的现实出发，制定与其具体情况相契合的周边战略。

本文对冷战时期苏联的周边战略、20世纪以来美国的周边战略以及冷战后中国的周边战略进行了探讨，从大国与周边国家的利益关系格局、处理周边关系时对强制手段的使用、与周边国家关系的制度化水平以及与周边国家关系中的意识形态因素四个维度进行了分析。苏联、美国和中国的周边战略表现出明显不同的特点，并形成不同的周边战略模式，其主要特点如表1所示。

① 《习近平谈治国理政》（第三卷），北京：外文出版社，2020年，第436页。

② 《胡锦涛文选》（第二卷），北京：人民出版社，2016年，第441页。

③ 习近平《在纪念孔子诞辰2565周年国际学术研讨会上的讲话》，新华网，2014年9月24日。
http://www.xinhuanet.com/politics/2014-09/24/c_1112612018.htm. [2022-12-22]

表1 苏联、美国、中国的周边战略比较

	苏联的周边战略（1945—1991年）	美国的周边战略（1900年以来）	中国的周边战略（1991年以来）
与周边国家的利益关系格局	利益关系格局具有多元性。 既积极向周边社会主义国家提供了大规模援助，又试图通过国际分工实现共同利益，但随着时间的推移，利益分配有向苏联倾斜的趋势，这引起周边社会主义国家的较大不满。	向周边国家提供的援助规模并不突出，利益关系更多地通过经济交换、自由贸易等经济手段实现，美国的资本、技术对周边国家具有较强的隐性控制力。总体上美国与周边国家各有收益，但美国的收益更大。	利益关系格局具有多元性。 强调与周边国家共同发展，以及让自身发展惠及周边。积极在周边地区提供公共产品。在领土领海主权权益争议问题上，积极采取“搁置争议、共同开发”的态度。
处理周边关系时对强制手段的使用	强制手段使用较为频繁，有时会采取力度很大的强制手段，包括以军事手段干涉周边社会主义国家的内政。 在其周边外交中没有不干涉内政的原则。	强制手段使用较为频繁，多次采用军事手段干涉周边国家，对军事手段的使用在冷战后呈下降趋势。 在其周边外交中没有不干涉内政的原则。	基本不使用强制手段干涉周边国家内政，更不因此使用军事手段。 在周边外交中坚持不干涉内政原则。
与周边国家关系的制度化水平	制度化水平高。 军事上体现为华约组织。在党际关系方面，曾经推动成立欧洲共产党和工人党情报局。在经济上，积极发挥经互会的作用。	制度化水平较高。 主要发挥美洲国家组织、北美自由贸易区以及双边多边联盟条约的作用。	制度化水平不高。 在安全领域，以论坛性质的机制为主。经济合作的制度化水平相对较高。
与周边国家关系中的意识形态因素	十分重视意识形态因素的作用，持有较为根深蒂固的意识形态优越论观点。从意识形态出发干涉周边社会主义国家内政的做法引起相关国家的较大反弹。	高度重视意识形态因素的作用，持有意识形态优越论观点，试图以多种方式影响周边国家的意识形态与社会制度。与苏联相比，其做法引起的反弹相对不大。	坚持不干涉内政原则，尊重周边国家的意识形态与社会制度，在不同文明关系上强调开放包容、交流互鉴。
周边战略是否成功	初期较为成功，后期越来越不成功。	总体颇为成功，具有长期可持续性，以较低的成本对周边秩序进行了较有力的塑造。	总体较为成功，具有长期可持续性，与周边国家的经济合作颇为成功，对周边安全秩序的塑造能力相对有限。

资料来源：笔者整理绘制。

通过对美国、苏联、中国周边战略的比较，可得出以下几点初步的看法。

首先，在由主权国家构成的国际体系中，大国与周边国家的利益分配模式在很大程度上决定了大国周边战略的长期可持续性，决定了周边战略是否可以成为大国更广泛的国际战略的助力。在利益分配方面，大国不必为了改善与周边国家的关系而过于牺牲自身利益，较为平衡且双方均能受益的利益

关系最可能长期持续。利益分配需处理好短期与长期的关系，长期的利益平衡可能比短期向周边国家进行利益倾斜更为重要。

其次，由于普遍存在的实力不对称关系，大国往往难以抑制对周边国家使用强制手段的倾向，强制手段的成功实施虽然可以迫使部分周边国家在短期内屈从于大国意志，但很容易造成被强制国的强烈反弹。高强度强制手段的使用容易在被强制国形成难以化解的长期负面历史记忆，也会向其他周边国家传递出不利于大国的信号。几乎所有高强度强制手段的使用，其效果从长期看都得不偿失。

再次，通过提升大国与周边国家关系的制度化水平，有助于以更低的成本把双方关系维系在一个稳定轨道上，并能更好地巩固双方在合作中取得的阶段性成果。

最后，大国由于其强大的实力和在发展模式上取得的成功，容易产生强烈的意识形态自信和向周边地区输出其意识形态的冲动。但大国强行在周边输出意识形态的做法不容易产生其所预期的政策效果，大国在输出意识形态方面保持克制可以更好地赢得周边国家的支持与信任。此外，大国在处理与周边国家的关系时，保持自身行为方式的一致性有助于周边国家更好地认知大国的战略意图与行为模式，从而更好地从长期塑造和稳定周边国家的预期。

对苏联、美国、中国周边战略的比较，清楚地显示中国周边外交已经形成不同于其他大国的模式，这一差异既源于中国周边环境的特殊性，更由于中国外交具有与其他大国不同的理念、原则和底色。随着时间推移，中国特色周边外交将展现出更为强大的生命力。

（责任编辑 史沛然 黄念）

Abstracts

- 2 Comparison of Great Power Strategies Towards Neighbouring Countries: A Comparative Analysis of the Strategies of the Soviet Union, the United States, and China

Zhou Fangyin

Abstract: For every great power, neighbouring countries are of special importance in its international strategies. The great powers generally invest considerable resources in dealing with neighbouring affairs, but their strategies towards neighbouring countries show different patterns, and the effects of their strategies also differ greatly. The comparative analysis of great powers' neighbourhood strategies is constrained by the limited number of cases available, the differences between the international environment and the neighbourhood environment of the great powers, and the different lengths of time over which different neighbourhood strategies have been implemented. In order to increase the comparability of the cases and to gain more inspiration from fewer cases, this paper selects three cases, namely the neighbourhood strategies of the Soviet Union (USSR) during the Cold War, the United States (US) since the twentieth century and China after the Cold War. This paper analyses from four dimensions: the pattern of interest relations between great powers and their neighboring countries, the use of coercive means by great powers in dealing with their neighboring countries, the degree of institutionalisation of relations between great powers and their neighboring countries, and the ideological factors in these relations. The strategies of the USSR, the US and China towards their neighbours have different characteristics, form different models, and produce different effects in the political, economic and security spheres. A comparative analysis of the great powers' strategies towards their neighbours can help to draw lessons for China's strategies towards its neighbours.

Key words: strategies towards neighbouring countries, interest pattern, coercive diplomacy, institutionalisation, ideology

- 28 The US' Adjustment of its "Indo - Pacific Strategy" and the Response of China's Neighbourhood Diplomacy

Ye Hailin, Li Ming'en

Abstract: Since the 18th CPC National Congress, the role of neighbourhood diplomacy in China's foreign relations has continued to grow, and the strategic value of neighbourhood