

中国外交今年重在“消化和吸收”

◎本报记者 梁辉 发自北京

中国外交需要一个评估机制

《国际先驱导报》:如果去年的中国外交可以用“布局”与“造势”两个词来描述,那么您认为今年的中国外交会呈现什么样的态势与特征?

朱锋:2014年中国外交大开大阖、高潮迭起。有了“布局”与“造势”之后,2015年的中国外交更重要的是“消化”和“吸收”,以便巩固成果、推动中国外交的新理念、新建议和举措能够真正落到实处,能够不断地解决问题、化解争议、为中国外交创新真正打开新局面。为此,我们需要检验效果、反馈总结、持续推进。今年中国外交很大程度上需要对效果进行评估,以便更好地落实外交的战略与政策设计,“消化”与“吸收”这两个词或许比较恰当。

外交不能只靠语言、口号,或者宣传来实现。外交更多是一种行动,目的是为了捍卫和实现国家利益。这是一个复杂的利益博弈过程,是一个严密、系统性的国家工程。我们在提出了一系列新建议、新思路之后,关键要看如何展开、如何落实。尤其是外交政策执行的实际效果如何,具体面临什么样的新问题、新压力与新挑战,政策需要如何调整和务实操作,这都需要有一个非常严密、客观和及时的评估程序。

任何外交政策的制定与执行,都需要附带评估机制,在评估之后该调整的,该修订的,修订。外交政策的评估机制,不仅需要制定和执行外交的主体机构进行,也需要社会、企业、智库和民众的参与。只有深入、客观和准确地评估,才能把政策的实际效果、外界的实际反应,实现政策手段运用的科学化。例如,我们提出了“一带一路”战略,那么“一带一路”的现实路径在哪里?周边国家对“一带一路”的具体反应是什么?影响“一带一路”实行的具体障碍有哪些?这些都需要评估,才能有真正现实可行的操作方案。

整个中国外交都需要一个评估机制。不能简单地只是政治语言,也不能只是一家之言。我们敲锣打鼓,提了那么多好建议,拿出这么多真金白银,但问题是别人的反应究竟是什么样的?如果没有这样一个评估机制的话,我们很可能只是“自以为是”。中国外交已经迈上了历史性的新高度,中国外交同样需要在整个国家治理体系的改革和创新中深化体制机制的创新与改革。

需要加大“一带一路”的风险评估

Q:那么依您的判断与评估,您觉得在“一带一路”与“互联互通”上,具体存在哪些问题,需要注意哪些风险?

A:“一带一路”战略的基本目标是把中国国内过剩产能转移出去,利用中国强大的基础设施投资能力和建设能力,给中国的经济发展创造出更广阔的国际市场。同时,在“互联互通”的发展进程中,实现中国与周边、乃至更大的国际区域间的“责任共同体、利益共同体和命运共同体”的建设。但问题是,“一带一路”有它的特殊性,它跟一般的商品、劳务输入有着巨大差异。今天,没有哪个国家愿意给其他国家的基础设施建设提供优惠贷款,只有中国,别人为何不愿贷款?那是因为基础设施项目周期长、收效慢,而且不确定因素多。更重要的是,“一带一路”战略规划的展开,涉及诸多安全因素与国内政治因素,也必然关系到别国境内的宗教、民族和社会问题。“一带一路”战略更需要细化的评估性研究。我们需要评估“一带一路”的商业、政治和战略风险。

除此之外,“一带一路”的战略构思非常宏伟开阔,但问题是它现实的可能性到底有多大?中国已经借助基础设施建设实现了经济高速增长,其他国家是否能够照搬这个经验,别的发展程度、经济规模和社会需

求是否真正具有相应的大规模基础设施投资和建设市场承担与消化能力?

比如拿高铁做例子。为何全世界只有中国成功地修了这么长的高铁?答案不是中国高铁技术的特殊性,恰恰是中国发展的特殊性。中国国土面积辽阔、人口密度大、经济发展之后的收入提高能够承担高铁的票价。因此,高铁在中国能够最大限度地发挥其商业价值。对于中小国家而言,一方面财政能力有限,修不起;另一方面是没有足够多的人去坐,很可能坐不起。我坦率地说,我看不到中国周边国家对高铁真正有多么大的市场需求。

中国国内对一些大项目境外投资的经济效益、市场收益和安全与国内政治风险,尚未做过系统的、大规模的和公开的调查和评估。现在很多国家十分支持与配合中国的“一带一路”,但问题是,它们更看重的是中国手头的资金;而我们的问题是,我们投出去的钱届时能不能收回,究竟有没有合理的市场收益,经济和贸易能否成为实现中国外交与安全战略的可靠手段?我们需要加大对“一带一路”具体项目的针对性研究,包括对它们的政治风险、经济风险、社会风险做全面综合性评估。

南海争端是“海上丝路”的安全障碍

Q:去年,中国在南海问题上首次提出了“双轨思路”,发表了针对南海问题的声明立场。下半年,菲律宾与越南的姿态有所降低。您认为中国的南海政策目前面临什么样的挑战?

A:南海问题不仅是领土争议,更是外交问题、安全问题和战略问题。南海争议也并非只是中国和南海主权争议国之间的斗争,更涉及和复杂的大国战略博弈。在南海问题上,我们现在面临着经济和安全上的“双重困境”。我们向南海相关国家提供了大量的经济援助,它们在经济贸易上对中国的依赖也很大,但问题是,为何这些经济杠杆无法有效地去稳定南海争议,甚至反而会进一步尖锐化?另一方面,南海争端不能有效管控,美日等域外大国就有了进一步制衡和限制中国的战略抓手。在南海问题上,我们需要学会“经济”和“安全”两条腿走路。

《南海各方行为准则》今年能不能谈成?我们现在的态度很明确,加速南海行为准则的谈判,但问题是,行为准则跟南海岛礁主权争端,到底是一种什么关系?一方面,行为准则应该是一个多边的南海稳定与安全规则框架;但另一方面,如果这个规则让我们自缚手脚,那怎么办?如果我们不签订这个协议,确实会给我们带来外交被动。不签这个协议,我们甚至面临孤立的局面。

李克强总理代表中国政府提出的“双轨思路”,是稳定和逐步解决南海问题的最佳方案。问题是,“双轨思路”如何落实到行动、落实到可操作的方案。南海问题跟“一带一路”有着很大的内在关联度。如果南海争端得不到管控,我看不到“海上丝绸之路”构想能够迅速实现。至少,南海争端是“海上丝绸之路”的一大安全障碍。

处理中美关系,需要战略现实主义

Q:中美关系是中国外交重要乃至关键部分,2015年也是美国总统奥巴马任期内树立政绩最关键的一年。您认为,今年的中美关系会呈现什么样的局面?中美新型大国关系是否能确立起来?

A:今年对中美关系是特别大的考验,双方都面临突出的国内和国际压力。如何避免国内因素促成中美关系新的复杂化和尖锐化,将是中美关系面临的重大考验。当前中美关系的新态势是,尽管双方坚持对话合作,但在区域安全问题上的竞争也在上升。重要的是,中美关系能够不断扩大合作空间,能够在实际行动上“往前走”,“新型大国关系”就能不断得到充实,中美关系会总体稳定仍然能得到保持。

中美新型大国关系不仅只是一种表达,还要双方更多的实际行动,双方如何能够双向而行,扩大合作创造成功,这一点对于中美关系是挑战。比如,在涉及海洋权益方面,中美要能够在东海、南海以及西太平洋海域保持稳定,需要双方有效管控危机,增进相互理解,扩大合作范围。

2016年是美国大选年。“中国问题”或许将被作为一个美国大选的政治足球踢来踢去,对华政策的辩论会变得更具有火药味。奥巴马为了民主党阵营赢得选举,或许会采取更为强硬的对华政策。中美互动已经呈现“交叉感染”的特点。美国一强硬,中国也不会退让,两国关系的互动结构就更可能情绪化。今年中美关系的重点是增加中美合作的广度与深度,为2016年大选淡化中国议题创造条件,为中美关系的持续稳定创造新的观念、行为与战略上的新框架。

中美关系确实十分复杂,合作和竞争已经成为不可或缺的两个面,中美作为战略对手的特征趋势越来越明显。但“对手”并不意味着是“敌人”。能不能继续扩大合作的范围与领域,对中美双方来讲都是挑战。所以,中美双方政府、精英以及社会,都要努力去塑造未来的中美关系,而不是简单地中美关系“定性”,去划定到底是什么关系,这没有意义。处理中美关系,需要战略现实主义。

对日打历史牌,中国不能单打独斗

Q:今年是世界反法西斯战争胜利70周年,中国准备跟俄罗斯、韩国以及其他一些战胜国共同举行纪念活动。在中国外交当中如何打好历史这张牌,一直是一个引发关注的话题,尤其是在对日历史问题上。

A:我觉得对日历史牌可以打,现在的安倍政府是右翼保守政府,它的历史观依然存在巨大的问题。对安倍政府错误的历史言行,中国要继续批驳、斗争,但一定要记住,对日关系上打历史牌,中国不能单打独斗,不管我们自己如何愤怒,如何义愤填膺,单打独斗在国际上的影响力都是有限的。我们应该吸引与调动更多的国际力量加入到对日历史斗争中来,让国际社会对日本错误的历史观有更加清醒的认识。我们也应该认识到,日本国民的开放性,如果其政治领导人走右翼路线,其国内也不会有很多人认同的。

我们对日本越打压,社会上越是情绪激动,尤其是那种声嘶力竭的指责,其影响和引导日本国民的效果就越差。安倍上台以后,一直都在利用所谓的“中国威胁论”获取自己想要的政治外交资源,为其右翼政策提供合理的依据。考虑到这些,我们在对日历史问题上的斗争要继续,但一定要客观理性务实,讲究策略与方法。防范和打击日本右翼修正主义历史观念的重任,不能只有中国来承担。

中国外交不缺钙缺机制创新

Q:有中国外交部官员曾开玩笑说,这两年已经没有人给外交部寄钙了。您觉得中国外交还缺钙吗?

A:中国外交绝不缺钙,中国外交缺的是政治体制与权力机制的有效保障。任何一个国家的外交部,都是国家的核心部门,但我们的外交部在中国的权力机构中地位较低,负责外交事务或有涉外事务的部门之间缺乏有效协调。

我们外交部新闻发言人说的话,比一些媒体上的报道还要强硬,为什么?很简单,那是因为外交部怕被老百姓骂缺钙。但我们不要忽视,在多数中国人觉得中国外交软的时候,几乎全世界都觉得中国外交变得很强硬。国内与国际对中国外交为何会有如此大的认知差距呢?根本原因不在中国外交本身,而是我们的体制机制缺乏创新,包括我们媒体所使用的外交问题和国际问题的话语体系,不仅老套,而且陈旧。(201)■

访谈嘉宾

朱锋(中国知名国际问题专家、南京大学中国南海协同创新中心执行主任,教授)



访谈动机

2014年的中国外交精彩纷呈,气势如虹。5月份,作为东道主,中国主持召开了亚信峰会,会上习近平主席提出的“亚洲安全观”获得了与会国家领导人的高度认同。10月份在北京举行的APEC领导人会议,更是尽显中国魅力,展现了中国气场。会议达成了珍贵的亚太自贸区路线图。

在海上维权领域,中国海警船不间断巡航钓鱼岛领海海域;中国石油981钻井平台在南海主权海域成功打下了一口深海油井;中国在南沙的岛礁建设进展快速……

在中国国力跃居世界第二的背景下,中国欢迎周边国家搭乘发展便车,互利共赢,共同繁荣。这一年,中国加大了“一带一路”战略的推进,提出的“互联互通”深受欢迎,设立“丝路基金”,携手其他国家共同成立了“亚洲基础设施投资银行”。这些精彩之举,为中国外交、中国形象赢得了投票。

如果说,去年的中国外交重在“布局”与“造势”,那今年的中国外交会呈现怎样的面貌?会有哪些看点?甚至会面临哪些风险?日前,《国际先驱导报》专访了中国知名国际问题专家朱锋教授,他对2015年的中国外交提出了深刻而独到的见解。