

论新时期中国对中东国家的 整体外交*

孙德刚

【内容提要】 整体外交是大国以多边组织和多边机制为平台，推动与利益攸关群体进行整体合作的一种外交范式。中国对中东国家的整体外交大致可分为四种类型：双边合作型（“1+N”）、主动接触型（“N+1”）、地区互动型（“1+N+X”）和全球磋商型（“X+X”）。中国对中东的整体外交成为中国与发展中国家群体开展全方位合作、运筹与大国关系、推动中东国家利益共同体建设的重要平台，体现出重进程轻制度、重官方轻民间、重经济轻安全、重微观轻宏观、重中央轻地方的特点。作为“一带一路”倡议在中东推广的重要手段，新时期中国对中东国家的整体外交既要重视中国参与的多边组织，也要重视既有的双边伙伴关系网，同时还应发挥中国外交优势资源。在整体外交推进过程中，中国应增强话语权，多渠道推动中国与中东建立更加密切的伙伴关系。

【关键词】 整体外交 中国与中东 中国外交 国际机制 国际组织

【作者简介】 孙德刚，上海外国语大学中东研究所研究员

【中图分类号】 D822.337

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)02-0022-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201702002

* 本文系教育部人文社科重点研究基地重大项目“中国参与中东安全事务的理论与案例研究”（16JJDGJW011）、上海市“浦江人才计划”（14PJC092）、上海市教委“曙光计划”（15SG29）和上海外国语大学创新团队的阶段性成果。

冷战结束后，全球区域一体化取得了飞速发展。在发展中地区，亚洲、非洲、拉丁美洲和中东欧等发展中国家的政治发展道路和经济发展水平差异化进一步凸显。除亚太经合组织、南亚区域合作联盟、非洲联盟、南方共同市场、加勒比共同体和共同市场等区域组织之外，一大批区域组织和跨区域组织如雨后春笋般发展起来，如东盟、东亚峰会、环印度洋地区合作联盟、东非共同体、南部非洲发展共同体、环印度洋地区合作联盟、中非合作论坛、中拉合作论坛、中阿合作论坛等。地区中小国家通过“抱团取暖”“用一种声音说话”来增强凝聚力，即通过集体的力量增强与其他地区组织竞争的优势，同时赢得大国的重视与尊重。以非洲为例，迄今为止，中国、美国、俄罗斯、印度、日本和法国等纷纷与非洲大陆建立了战略合作关系，使得非盟在世界大国之间能够发挥平衡手、“四两拨千斤”的作用。^①

大国通过多边机制或组织开展对地区中小国家群体的整体外交，形成了以中、美、俄、英、日和欧盟等大国或大国集团为一方，以中小国家为另一方的互动关系。中国通过对发展中国家整体外交，完善和发展了冷战结束后自身的多边外交，是中国与发展中国家强化集体对话和合作的重大举措。^②

目前学界对中国整体外交的研究尚处于探索阶段。大部分学者从多边外交的视角，考察中国开展的整体外交实践。^③中国国际问题研究院扈大威提出了“整体合作外交”的概念，认为它是中国在和平崛起过程中践行大国外交的积极尝试，是一种在区域、次区域层面展开的双多边外交相结合的新型外交模式，这种多边机制有助于整体合作的开展并照顾各方舒适度。^④外交学院王帆从复杂系统的整体观出发，探讨了中国外交战略规划。他提出：“整

^① See Avaneesh Pandey, “India-Africa Summit 2015: India Seeks to Challenge China’s Dominance Through ‘Unprecedented’ Conference,” *International Business Times*, October 27, 2015; and Seifudein Adem, “Emerging Trends in Japan-Africa Relations: An African Perspective,” *African Studies Quarterly*, Vol. 5, No. 2, 2001, pp. 61-69.

^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32页。

^③ 参见 Kristina Kausch, “Competitive Multipolarity in the Middle East,” *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Vol. 50, No. 3, 2015, pp. 1-15; 郑启荣、牛仲军主编：《中国多边外交》，世界知识出版社2012年版；王正：《多边主义理论与多边主义外交：关于制度与政策的研究》，《理论界》2015年第7期，第137-145页。

^④ 扈大威：《中国整体合作外交评析——兼谈中国—中东欧国家合作》，《国际问题研究》2015年第5期，第75页。

体观强调从整体中把握局部，整体不是组成要素的集合，整体是非集合，整体中不再有部分与要素，整体无法通过简单分解与还原其要素而得到认识。系统的整体观要求我们既需要从个体的视角来把握细节和深入了解特点，也需要从整体的视角来审视局部。”^① 上海国际问题研究院查晓刚提出了“整体外交能力”概念，认为它更接近于国家实力（综合国力）中可以用于对外行动的部分，至少可以认为整体外交能力和国家实力（综合国力）之间是正比关系，包括硬实力、软实力和巧实力。^② 北京外国语大学何晓静在讨论中国一拉美论坛时，提出了“中国与发展中地区整体外交”的概念，并对中国对发展中地区整体外交的现象做了经验描述。^③ 以上研究尽管取得了重要进展，但是对什么是“整体外交”以及中国在全球开展了哪些类型的整体外交研究尚有待深入。

本文在学界研究成果的基础上，以中东地区为例，考察新时期中国对中东整体外交面临的挑战、特点和模式。本文中的“新时期”在时间上专指进入 21 世纪以来；这里的整体外交系指“大国以多边组织和多边机制为平台，推动与地区国家群体进行整体合作的理念、机制与行为的总和”。整体外交主要包括以下四个要素：第一，外交的主体以大国为一方，以地区组织或利益攸关群体为另一方；第二，各方互动的平台主要是国际组织、地区组织或非正式论坛等机制；第三，各方围绕共同安全、利益或关切，通过互动平台形成某种正式或非正式规范，从而增强政治互信，实现互利共赢，降低交易成本；第四，它是双边和多边外交的复合体，以多边促双边，以双边带多边，将中小国家的发展优势纳入到大国的发展轨道上，实现双方之间的战略对接。

中国整体外交假设中小国家具有一定同质性，目的在于将中小国家合作伙伴中原有比较分散、零碎和相互分割的市场结合为整体，并将与部分国家商洽的合作发展计划整合为更大地域范围的深化合作蓝图，进而使得中方可

^① 王帆：《复杂系统思维的整体观与中国外交战略规划》，《世界经济与政治》2013 年第 9 期，第 145 页。

^② 查晓刚：《如何提高巧实力和整体外交能力——基于机会成本和边际效应的视角》，《理论界》2014 年第 7 期，第 165 页。

^③ 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 61-66 页。

以找到体量和规模比较接近的合作群体，从而能够整体规划相互合作事宜，包括设立基金、提出构想以及推动合作等。^①

一、大国在中东开展整体外交面临的挑战

整体外交是一种特殊的多边外交，其以大国为一方，以中小国家群体为另一方，寻求通过制度化或非制度化的多边场合与两个或者两个以上的国家展开互动，就共同关心的事务进行协商和谈判。多方的参与使信息相对公开透明，避免秘密外交，导致国家间相互制衡以及决策程序的制度化。^② 冷战结束后，域外大国纷纷试图将中东纳入到自己的发展轨道，开展了对中东的整体外交，但最终未能取得预期的效果，可以说大国在中东整体外交的成功率并不高。

第一，美苏对中东的整体外交。冷战时期，美国和前苏联分别在中东地区建立各自的军事联盟体系，从而使中东成为美苏两大阵营冷战的延伸地区。1991年10月30日，中东和会在马德里举行，美国、前苏联、欧洲大国、联合国、阿拉伯国家和以色列等参加，阿以冲突双方在寻求解决中东问题的道路上迈出了可喜的第一步，此事顺应了对话谈判解决争端的潮流，引起举世瞩目。^③ 然而，苏联解体、巴以冲突升级后，美国和前苏联对中东整体外交宣告失败。此后美、俄、欧、联合国成立中东和平四方集团（Middle East Quartet），也未取得实质性进展。

第二，欧洲对中东的整体外交。法国前总统萨科齐曾提出“地中海联盟（Union pour la Méditerranée）”构想，并于2008年7月举行领导人峰会，推动欧盟和地中海沿岸的阿尔及利亚、摩洛哥、突尼斯、塞浦路斯、埃及、以色列、约旦、黎巴嫩、马耳他、叙利亚、土耳其和巴勒斯坦等建立自贸区，

^① 扈大威：《中国整体合作外交评析——兼谈中国—中东欧国家合作》，第85页。

^② 宋伟：《中国的周边外交：多边主义还是双边主义》，《上海交通大学学报》（哲学社会科学版）2015年第4期，第7页。

^③ 黄文镛：《从阿以冲突走向马德里中东和会》，《外交评论》1992年第1期，第54页。

并像法语联盟（Alliance Française）一样建立峰会机制。^① 但是，摩洛哥与阿尔及利亚、希腊与土耳其、巴勒斯坦与以色列之间的政治矛盾，以及地中海北岸基督教国家与地中海南岸、东岸伊斯兰国家之间的宗教、经济发展阶段与政治制度差异等，导致“地中海联盟”计划长期搁浅。2010年年底“阿拉伯剧变”、2015年中东难民危机升级后，欧洲右翼势力坚决反对地中海南岸与东岸的非法移民入境，“地中海联盟”也裹足不前。

第三，美国对中东的整体外交。2002年美国提出“大中东民主计划”（the Greater Middle East Initiative）。小布什政府认为，专制和独裁为中东恐怖主义提供了温床，也是中东地区动荡的根源。民主国家内部存在所谓的制衡体系，因此民主国家之间不会打仗。只要在中东地区推行民主，就能够实现永久和平、进步与繁荣。^② 然而，被称为“中东民主样板”的伊拉克和阿富汗民主改造未能成功，利比亚陷入乱局，也门和叙利亚危机升级，土耳其、以色列等美国盟友出现了所谓“逆民主化”潮流，致使美国倡导的“大中东民主计划”也未能取得预期的效果。

大国在中东的整体外交可谓乏善可陈，与该地区区域一体化步履蹒跚存在重要关联。中东地区的大部分区域组织虽然成立时间长，但合作一直处于低层次。例如，早在1945年阿拉伯国家联盟就宣告成立，但是至今机制化建设仍困难重重，在也门、叙利亚、巴以等问题上成员国意见相左，可以说目前这是个分裂的组织；海湾六个阿拉伯国家于1981年成立海湾合作委员会，被称为是基于共同文化、民族、宗教、政治制度和价值观基础上的“神圣同盟”，但至今也未实现单一货币和建立共同市场，更不用说军事和政治一体化；1989年北非阿拉伯国家成立马格里布联盟，试图实现北非阿拉伯国家的团结与统一，但是摩洛哥和阿尔及利亚长期处于对立状态，甚至1994年后相互不开放边界。除阿拉伯国家外，以色列、伊朗和土耳其三个非阿拉伯国家内部以及它们与阿拉伯国家之间也缺少制度性安排。为什么中东未能建立类似于非洲联盟、南方共同市场、亚太经合组织、东盟等近乎全覆盖的

^① “Nicolas Sarkozy’s New ‘Club Med,’” *Der Spiegel*, July 14, 2008.

^② Marina Ottaway and Thomas Carothers, “The Greater Middle East Initiative: Off to a False Start,” *Policy Brief*, Carnegie Endowment for International Peace, No. 29, March 29, 2004, p. 1.

区域组织？为什么大国在中东的整体外交难以取得预期的效果？

其一，中东国家宗教和教派的差异性使大国难以开展对中东国家全覆盖的整体外交。西亚北非是伊斯兰世界的核心区，埃及、伊朗、土耳其、沙特、伊拉克、阿尔及利亚等都是人口或资源大国，在伊斯兰世界处于举足轻重的地位；22个阿拉伯国家、伊朗和土耳其均是伊斯兰合作组织的成员，但是以色列却是中东唯一的非伊斯兰国家。在伊斯兰世界内部，伊朗、伊拉克、巴林人口以什叶派为主，黎巴嫩、也门和叙利亚的什叶派力量在该国政治事务中占据重要位置，教派认同弱化了国家认同乃至民族认同；认同多元性影响了中东地区多边主义的效率，使中东地区组织长期难以达到欧盟的整合程度。^①

其二，中东国家政治制度与发展道路的差异性使大国难以开展整体外交。中东各国政治制度的差异性甚大，既有君主制，又有共和制；既有施行西方议会民主制的以色列，又有尊崇伊斯兰神权制度的伊朗；既有经济高度发达的卡塔尔和阿联酋，又有经济极度贫困的也门。中东国家经济结构相对单一，以资源出口、旅游业等为主，未能建立起现代工业和农业。和平与发展是中东国家追求的两大目标，但是每个国家追求的侧重点不同。从治理能力的差异性来看，当前中东国家大致可分为四类：（1）稳定国家，以伊朗、以色列、科威特、卡塔尔、阿联酋、阿曼、科威特等为代表，这些国家政治、经济和社会治理取得了进步，局势总体稳定；（2）相对稳定国家，以沙特、土耳其、阿尔及利亚、毛里塔尼亚等为代表，这些国家政治上层建筑相对稳定，但2010年以来在经济和社会治理中面临潜在挑战，有可能会爆发危机；（3）转型国家，以埃及、突尼斯、巴林、摩洛哥等为代表，这些国家均在推动政治和经济体制改革，但能否成功实现经济和社会转型仍具有不确定性；（4）动荡国家，以叙利亚、伊拉克、利比亚、也门、黎巴嫩、巴勒斯坦、索马里、南苏丹和苏丹等为代表，这些国家充满政治危机和发展道路的不确定性。中东国家制度和发展道路的差异性导致地区整合尤为困难。

其三，外部力量的干涉、分化和寻求代理人的做法使大国开展对中东国

^① Louise Fawcett and Helene Gandois, "Regionalism in Africa and the Middle East: Implications for EU Studies," *Journal of European Integration*, Vol. 32, No. 6, 2010, p. 617.

家的整体外交面临困难。中东国家与外部世界的贸易依存度远大于本地区国家之间的贸易依存度，加上西方大国殖民遗产的延续性，导致中东国家对外战略的排序不尽相同——伊朗保持中亚与中东的平衡；土耳其保持东西方之间的平衡；北非马格里布国家保持在欧洲和非洲的平衡；埃及和以色列则保持在美、欧、俄、中之间的平衡。外部力量的地缘政治博弈，尤其是西方同俄罗斯在中东的博弈、美国推行代理人战争和政权更迭政策，削弱了中东国家中央政府的治理能力，加剧了中东民族和教派纷争，尤其是沙特和伊朗断交后逊尼派与什叶派力量之间的对立；“阿拉伯剧变”后的所谓“库尔德之春”得到了美国、欧盟、英国、澳大利亚和加拿大的支持，加剧了中东地区的分裂；^①在反恐机制上，美国发起的中东反恐联盟，俄罗斯发起的反恐情报联盟和沙特发起的逊尼派国家反恐联盟相互对立，进一步使中东国家碎片化，使中国、印度等亚洲大国对中东的整体外交更加困难。

二、中国对中东整体外交的主要类型

新时期，继美、俄、欧盟之后，中国也对中东国家开展了整体外交。中国提出的“一带一路”倡议本身就是最具中国特色的整体外交，它以陆上和海上丝路沿线国家为重点，先周边后外围，先经济后政治，有序推进。在“一带一路”建设中，中东成为重要的交汇点。中国在中东事务中一直倡导整体外交，重视联合国、国际组织、上海合作组织、金砖国家领导人峰会、中非合作论坛和中阿合作论坛等机制在中东治理中的作用，既包括正式机制，又包括非正式机制；既有政治型组织，又包括经济型安排；既包括临时磋商型机制，又有中长期发展规划。根据各方在议程设计中的影响力不同，中国开展对中东国家整体外交的机制可分为以下四种类型（表1）。

第一类为双边合作型（“1+N”）。这里的“1”代表中国，“N”代表中东国家群体。这类机制的合作双方分别为中国与中东国家群体，以中阿合作论坛、中非合作论坛和中国与海合会战略对话机制为代表。

^① See David L. Philips, *The Kurdish Spring: A New Map of the Middle East*, New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 2015.

中阿合作论坛成立于2004年,合作双方包括中国与22个阿拉伯国家,其中对19个阿拉伯国家的外交由中国外交部亚非司负责,对索马里、吉布提和科摩罗三个阿拉伯国家的外交工作由非洲司负责。2010年中阿合作论坛天津部长级会议上确立“中阿战略合作关系”后,这一论坛的机制化建设成效显著,已经建立起高官会、部长级会议、企业家大会、文明对话研讨会、友好大会、能源合作大会、新闻合作论坛和卫生高官会等多项合作机制。^①

2009年以来,中国一直是非洲第一大贸易伙伴,中非合作论坛发挥了重要支撑作用。该论坛成立于2000年,由外交部非洲司负责,其成员国包括了北非和东非10个阿拉伯国家。在论坛框架下,中非双方先后召开了农业、科技、金融、文化、青年、民间、媒体和地方政府等分论坛,机制化程度不断提高。^②埃及、摩洛哥、阿尔及利亚和突尼斯等北非国家在合作论坛中发挥了重要作用。

海湾合作委员会一直是中东经济增长的“火车头”和中国与中东在能源、经贸和投资领域最重要的合作伙伴。2010年,中国和海合会举行第一轮战略对话,2011年和2014年又相继举行了第二轮、第三轮对话。2013年,双方贸易额已经达到1770亿美元,中国企业在海合会国家新签承包劳务合同额达到100亿美元。^③2016年中国和海合会重新开启自贸区谈判并取得重要进展。

在上述机制中,中阿倡导平等磋商,在议程设置方面,中国的立场、方案和主张往往引起阿拉伯国家的高度重视,如巴以和平进程、自贸区建设、“一带一路”与产能合作等成为中阿政治与经贸合作的重要内容。阿拉伯国家借助集体的力量发展对华战略合作,尤其在维护巴勒斯坦正当权益方面争取到了中国的重要支持,为中国开展整体外交提供了制度平台。

第二类为主动接触型(“N+1”)。在这类机制中,中东国家(“N”)

^① 姚匡乙:《中阿合作论坛十年回顾与展望》,《阿拉伯世界研究》2014年第5期,第3页。

^② 中华人民共和国外交部网站:“中非合作论坛介绍”,<http://www.focac.org/chn/ltida/ltjj/t933521.htm>。

^③ 吴思科:《“一带一路”框架下的中国与海合会战略合作》,《阿拉伯世界研究》2015年第2期,第8页。

在议题设置中发挥积极作用，中国（“1”）成为中东国家开展全方位外交的重要合作者之一，也是上述机制和规范的遵守者。这类机制包括中东地区大国主导的多边政治、文化和经贸机制，如沙特主导的伊斯兰合作组织、土耳其主导的突厥语国家议会大会、伊朗主导的区域经济合作组织、北非国家发起的阿拉伯马格里布联盟。这些机制成为中东国家撬动和大国关系的重要多边机制，例如在伊斯兰合作组织中，俄罗斯是观察员国。2016年1月，习近平主席访问沙特时，会见了伊斯兰合作组织秘书长伊亚德（Iyad Madani），强调中国永远是伊斯兰国家的好朋友、好伙伴、好兄弟。伊斯兰合作组织现有57个正式成员，占联合国正式成员的25%以上，是伊斯兰国家团结合作的象征，在国际和地区事务中发挥着独特作用，为促进伊斯兰国家合作做出了重要贡献。^① 随着摩洛哥和阿尔及利亚关系的改善，马格里布组织也将成为中国开展对北非国家整体外交的重要目标平台。

第三类为地区互动型（“1+N+X”）。在这类机制中，中国（“1”）和中东国家（“N”）都是地区机制和地区组织的成员，双方都影响该机制的议题设置，但这些组织所关注的主要不是中国与中东关系，而是更加广泛的地区合作议题，其他成员（“X”）也影响着多边组织的议程设置。例如，成立于1996年的上海合作组织，总部设于北京，既是21世纪成立的第一个区域性多边合作组织，也是中国大力推进并从一开始就在其中起着领导作用的第一个多边安全机构。^② 尽管其核心成员为中、俄两国和中亚国家，但是随着该组织功能的拓展以及成员国数量的增加，其对中东安全与合作也开始产生重要影响。目前伊朗是上合组织观察员国，土耳其是对话伙伴国。2016年7月土耳其发生未遂政变、特朗普上任后伊朗与美国关系出现龃龉，美国与上述两国关系恶化。今后，不排除土伊成为上合组织正式成员的可能。

亚洲相互协作与信任措施会议（亚信会议）成立于1993年。该机制现有26个成员国及11个观察员国和组织。在该机制中，中国和10个中东国

^① 《习近平会见伊斯兰合作组织秘书长伊亚德》，《人民日报》2016年1月20日，第2版。

^② 余建华：《上海合作组织的发展与新型国家关系的探索》，《社会科学》2003年第4期，第34-39页；Degang Sun, “China and the Global Jihad Network,” *Journal of the Middle East and Africa*, Vol. 1, No. 2, 2010, pp. 196-207。

家（土耳其、伊朗、卡塔尔、埃及、以色列、巴勒斯坦、约旦、伊拉克、阿联酋和巴林）均为成员国，中国和中东国家围绕亚洲安全机制化建设等议题有了一个重要的互动平台。

亚洲基础设施投资银行（亚投行）成立于2014年，有57个创始会员国，埃及、伊朗、以色列、约旦、阿曼、卡塔尔、沙特、土耳其、阿联酋共9个中东国家已通过国内审批程序，正式签署《亚洲基础设施投资银行协定》，中国与中东国家在金融领域的合作也将借助于这一平台。

中国是上述组织和机制的重要参与者和制度化建设推动者，但是这些任务导向性多边机制并不专门关注中东议题，而是关注更加广泛的地区安全与经济事务。同样，1997年，印度洋沿岸国家成立环印度洋联盟（2013年前为“环印度洋区域合作联盟”），也是中国开展与印度洋沿岸中东国家整体外交的重要多边舞台。截至2016年年底，该组织共有21个成员国，包括伊朗、阿曼、阿联酋和也门等中东国家以及对话伙伴国埃及。中国也是该组织的对话伙伴国，通过该组织，中国与西亚诸国保持着密切的合作关系。

第四类为全球磋商型（“X+X”）。新时期，中国参与全球治理、构建新兴大国关系和开展中国特色的大国外交已产生外溢效应，对中国与中东的双边外交产生了深远影响。

中国和中东国家不仅在中东舞台和亚欧地区舞台互动频繁，而且在全球舞台上也经常建立互动关系，因为双方均是全球组织中议题设置的重要磋商者（“X”）。这类多边机制具有全球性和议题导向性特点，中国与中东国家在联合国安理会、国际货币基金组织、世界银行、世界气候大会、二十国集团、伊朗核问题P5+1机制与叙利亚问题维也纳会议机制中密切磋商，成为中国开展对中东国家整体外交的重要国际伙伴，也是中国参与全球治理的潜在合作者。例如，中国与中东国家就叙利亚、也门、利比亚和打击“伊斯兰国”组织问题等在联合国频繁互动；在2016年二十国集团杭州峰会期间，中国与土耳其和沙特以及特邀嘉宾埃及就全球经济治理议题交流看法，共同推动全球治理从西方主导到发达国家与发展中国家共治；在伊朗核问题P5+1机制中，中国成为伊朗核协议最终达成的重要推动者；2015年10月和

11月，叙利亚问题国际会议分别在维也纳举行，中国、美国、俄罗斯、伊朗、伊拉克、黎巴嫩、沙特、土耳其、阿联酋、卡塔尔、约旦、德国、法国、埃及、意大利、英国、联合国秘书长特使斯塔凡·德米斯图拉(Staffan de Mistura)和欧盟外交与安全政策高级代表莫盖里尼(Federica Mogherini)等与会，来自中东9个国家的代表成为中国推动叙利亚危机降温的重要合作者与协调者。^①

表1 中国对中东国家整体外交的类型分析

分类	主要机制	中东主要参与方	主要领域
双边合作型 (“1+N”)	中阿合作论坛	22个阿拉伯国家	政治、经济、人文等综合领域
	中非合作论坛	10个非洲阿拉伯国家	政治、经济、人文等综合领域
	中国与海合会战略对话机制	沙特等6个海合会国家	政治、经济、人文等
主动接触型(“N+1”)	伊斯兰合作组织	除以色列外所有中东国家	政治与宗教
	突厥语国家议会大会	土耳其	政治
	区域经济合作组织	伊朗、土耳其、阿富汗	经济
	阿拉伯马格里布联盟	摩洛哥、突尼斯、阿尔及利亚、利比亚和毛里塔尼亚	政治
地区互动型 (“1+N+X”)	上海合作组织	伊朗、土耳其	安全、政治、经济
	亚洲相互协作	土耳其、伊朗、卡塔尔、埃及、	政治、安全

^① 王怀成：《维也纳会议聚焦叙利亚》，《光明日报》2015年11月16日，第12版。

	作与信任措施会议	以色列、巴勒斯坦、约旦、伊拉克、阿联酋、巴林	
	亚洲基础设施投资银行	埃及、伊朗、以色列、约旦、阿曼、卡塔尔、沙特、土耳其、阿联酋	金融
	环印度洋联盟	伊朗、阿曼、阿联酋、也门、索马里	政治、经济
全球磋商型 (“X+X”)	联合国大会与安理会	埃及、叙利亚、伊拉克、伊朗、沙特、土耳其等	安全
	国际货币基金组织	所有中东地区国家	金融
	世界银行	所有中东地区国家	金融
	二十国集团	沙特、土耳其	经济、金融
	伊朗核问题P5+1机制	伊朗	安全、政治
	叙利亚问题维也纳会议机制	伊朗、伊拉克、黎巴嫩、沙特、土耳其、阿联酋、卡塔尔、约旦、埃及	安全

资料来源：笔者自制。

三、中国对中东整体外交的特点分析

冷战结束后，双边外交成为中国对中东外交的重要形式。新时期，随着中国对发展中国家外交的地位提高和中东区域一体化的发展，中国对中东整体外交重要性上升。与西方大国对中东国家整体外交相比，以及与中国和其他发展中地区整体外交关系相比，中国对中东的整体外交体现出重进程轻制度、重官方轻民间、重经济轻安全、重微观轻宏观和重中央轻地方共五个特点。

第一，重进程轻制度。无论是从中阿合作论坛来看，还是从中东危机解决中形成的临时性机制来看，中国对中东国家的整体外交常常体现出弱制度

化和低约束力，充分尊重各方国情的差异和关切的不同，从而形成松散的政治共同体而非高度机制化的政治组织。中国政府认为，在各方诉求千差万别的中东，只有找到各方合作的最大公约数，才能达成共识。在中阿合作论坛建设过程中，中阿双方都加入了符合时代特征的合作新元素，如国际关系民主化、不干涉他国内政、平等、遵守国际关系准则及联合国决议等，但都不涉及核心原则与主权让渡；^① 2014年，在论坛第六届部长级会议上，中国政府提出“1+2+3”合作模式；^② 2016年，在第七届部长级会议上，中阿双方在产能合作、发展战略对接和“一带一路”建设等领域达成一致，但双方的合作形式仍较为松散。然而，和2000年就已经宣告成立、并于2006年在北京召开了首届元首峰会的中非合作论坛相比，中阿合作论坛虽已成立13年，但由于阿拉伯世界内部的差异性和对立，目前该论坛仍然停留在部长级层面，而且从未举办过元首峰会。中阿合作论坛每一届部长级会议形成的《宣言》和《行动计划》大多是意向性原则而非约束性条款，对各方均不具有强约束力。

第二，重官方轻民间。新时期各国的外交已超越传统意义上的官方外交范式，国家交往的主体和载体呈现多元化趋势。企业、非政府组织、志愿者以及社会公众等已成为国家整体外交的组成部分，极大地丰富了国家外交的内涵。^③ 西方对中东国家开展的外交活动，往往借助非政府组织、民间社团、宗教团体和慈善组织等，尽力发挥自己的文化软实力优势。中国具有“大政府、小社会”的特点，其优势是执行力强，可在短期内自上而下推动国际合作。中国的整体外交，对内统筹相关行政部门力量，对外借助政府间论坛、组织、会议、多边金融机构等，做到“统筹国内国际两个大局”，既为中国与发展中地区政治、外交和经贸关系的发展注入了活力，也发挥了政府规划、保证、引领和塑造的作用。^④ 其不足之处在于，企业、社会力量、民间组织、

^① 杨福昌：《中阿合作论坛十年成就载史册》，《光明日报》2014年6月2日，第8版。

^② “1”是以能源合作为主轴；“2”是以基础设施建设、贸易和投资便利化为两翼；“3”是以核能、航天卫星、新能源三大高新领域为突破口。

^③ 范集湘：《中央企业在对非洲整体外交中的独特优势》，《建筑》2010年第8期，第18页。

^④ 张清敏：《理解十八大以来的中国外交》，《外交评论》2014年第2期，第20页。

宗教团体、友好协会、媒体、智库和高校等未能在对中国对中东整体外交中发挥应有的支撑和配合作用。

第三，重经济轻安全。中国强调民生治理是中东地区实现安全的关键。2014年5月，习近平主席在出席亚信会议时指出：“对亚洲大多数国家来说，发展就是最大安全，也是解决地区安全问题的‘总钥匙’。”^①截至2015年，中国有3万家企业在海外投资，投资总额达1200亿美元，达到甚至超过了中国引进外资的规模。^②在中东地区，中国是伊朗的第一大贸易伙伴、东盟和土耳其的第二大贸易伙伴、以色列的第三大贸易伙伴。然而，中国对中东的整体外交偏好经贸合作，对安全合作投入的资源相对有限。^③2016年1月，习近平主席在开罗东盟总部演讲中指出：“我们在中东不找代理人，而是劝和促谈；不搞势力范围，而是推动大家一起加入‘一带一路’朋友圈；不谋求填补‘真空’，而是编织互利共赢的合作伙伴网络。”无论是“一带一路”框架下中国与中东国家的发展战略对接、^④中国与中东产能合作、中阿合作论坛、中国与海合会自贸区谈判，还是“亚投行”在中东的合作、中阿“1+2+3”合作框架等，主要都是解决彼此之间能源、经贸、金融、投资合作便利化等问题，旨在为促进中国与中东的经济外交服务。^⑤

第四，重微观轻宏观。冷战时期，在美苏冷战大背景下，中国对于中东以及中东对于中国都不重要。1993年中国成为石油净进口国后，随着中国经济的腾飞和对海外能源、市场和贸易的依赖度逐步增大，中东在中国外交中的地位也不断上升。可以说，中国企业走到了中国中东外交的前列，中国对中东的整体外交实际上是中国在中东现实利益不断拓展而“倒逼”的结果。

^① 习近平：《积极树立亚洲安全观 共创安全合作新局面》，《光明日报》2014年5月22日，第2版。

^② 王毅：《发展中的中国和中国外交》，《人民论坛》2016年第5期（上），第12-13页。

^③ 上海合作组织可能是特例，其在机制化建设过程中从双边到多边，从非正式到正式，从安全性到综合性。参见王建伟：《中国多边外交理论和实践的演变》，《复旦国际关系评论》2006年第1期，第237页。

^④ 如2014年土耳其埃尔多安政府提出的“建国百年梦想”、2015年埃及塞西政府的“振兴计划”、2016年1月伊朗鲁哈尼政府出台的“第六个五年计划”以及2016年7月沙特公布的“2030愿景”等，都是中东地区国家重要的发展战略。

^⑤ Degang Sun and Yahia Zoubir, “China’s Economic Diplomacy towards the Arab Countries: Challenges Ahead?” *Journal of Contemporary China*, Vol. 23, No. 95, 2015, pp. 18-19.

受中国对中东外交历史惯性的影响，迄今中国在应对中东政治、安全、经济和外交危机时，往往具有滞后性和被动性，主动塑造议题的能力相对较弱，具体情况具体分析务实主义和实用主义原则占据上风，中国对中东整体外交的顶层设计和战略谋划尽管取得了长足进步，^①但仍显不足。这在一定程度上影响了中国对中东整体外交的宏观视野、全局设计与议题设计能力建设。正如国外学者所指出的：只有在全球经济治理层面，中国才能够发挥积极的作用。有西方学者认为，中国的崛起对中东构成了根本性挑战，这种观点实属夸大其词。在某些领域，中国似乎要改变现行体系，但是缺乏一种更加明晰的战略。^②

第五，重中央轻地方。党的十八大以来，中国通过机构调整与整合加强了涉外部门之间的协调与合作。在安全上，成立了国家安全委员会、网络安全和信息化领导小组；在经济上，成立了中央全面深化改革领导小组、外交部国际经济司和国际经济金融咨询委员会等；在海洋治理领域，整合了原中国海监、中国渔政、边防海警以及海上缉私警察等力量，并成立了新的国家海洋局，为开展整体外交完成了国内机制整合的准备。^③除中央各部委外，各省、自治区和直辖市亦发挥区位优势，在配合中央整体外交、服务地方经济发展、对接国家对外战略方面，发挥了积极作用。尤其在对周边地区外交中，更是如此，例如，广西、云南对接中国与东盟合作，新疆对接中国与中亚合作，四川、西藏对接中国与南亚合作，东北对接中国与俄、日、韩合作，内蒙古对接中蒙合作等。2010年来，宁夏通过中阿博览会（原“中阿经贸论坛”）承接了商务部涉及中阿经贸合作的重要任务。但是除宁夏、义乌、厦门和广州外，其他省份、城市配合中国对中东整体外交的广度和深度仍然十分有限，中国对中东整体外交中也忽视了软实力的支撑和运用。^④

^① 如2016年1月，中国公布首份《中国对阿拉伯国家政策文件》，但至今中国尚无一份全覆盖的《中国对中东政策文件》。

^② Wild Shield, "The Middle Way: China and the Global Economic Governance," *Survival*, Vol. 55, No. 6, 2013, p. 147.

^③ 高小升：《新时期中国外交转型的原因与影响》，《教学与研究》2015年第5期，第47页。

^④ Oluwaseun Tella, "Wielding Soft Power in Strategic Regions: An Analysis of China's Power of Attraction in Africa and the Middle East," *Africa Review*, Vol. 8, No. 2, 2016, pp. 133-144.

结 论

2010年底“阿拉伯剧变”以来,除欧美大国如美国、英国、法国、德国、俄罗斯外,中国、日本、印度等亚洲大国也纷纷开展对中东的整体外交,维护各自在中东的能源、投资、贸易和海上运输线安全,从而促进了中东地区的多极化发展。^①整体外交以大国为一方,以中小国家群体为另一方。基于多边舞台,尤其是基于制度化的多边舞台,中小国家以“抱团取暖”实现联合自强,在多边合作中捍卫自己的自主权和尊严,同时获取与地区大国建立相互依赖关系的物质回报。而对于地区大国来说,尽管多边制度安排意味着一定程度上的“自我约束”,但开展整体外交可改善大国环境和发展氛围、与发展中国家群体建立密切的政治经济关系。^②

冷战结束后,中国发挥自身在区位经济中的优势,通过复合、多元的国际和地区组织,开展了对周边发展中国家群体的整体外交,取得了积极成效,尤其是中国与东北亚、东南亚、南亚和中亚的全方位交流与合作打破了西方的“制度垄断”和“公共产品供给的垄断”,推动了世界多极化发展进程。中国和其他发展中国家群体的共同进步实现了发展中国家实力的整体提升,使世界力量对比更加均衡化、发展模式更加多样化,世界经济发展也更加可持续化。^③

与中国对周边国家整体外交相比,中国对中东、南部非洲和拉美的整体外交机制相对单一,合作也停留在浅层次,尤其是在中东,巴勒斯坦与以色列、伊朗与海合会、逊尼派与什叶派、君主制与共和制、库尔德地方力量与中央政府、摩洛哥与阿尔及利亚之间的矛盾复杂而相互叠加,使中国开展对中东国家整体外交更加困难,操作性更弱。

即便如此,中国对中东国家的整体外交仍取得了较大成绩。与美国、俄罗斯、英国和法国这四个安理会常任理事国相比,中国在中东的重大外交错

^① See Geoffrey Kemp, *The East Moves West: India, China, and Asia's Growing Presence in the Middle East*, Washington D.C.: Brookings Institute Press, 2010.

^② 宋伟:《中国的周边外交:多边主义还是双边主义》,《上海交通大学学报》(哲社版)2015年第4期,第7页。

^③ 王存刚:《论中国外交核心价值观》,《世界经济与政治》2015年第5期,第19页。

误最少，也是安理会中迄今为止能够与中东所有冲突各方均保持友好往来的国家；2016年5月，中阿合作论坛第七届部长级会议通过《多哈宣言》，东盟及其成员国卡塔尔、阿尔及利亚、黎巴嫩、也门、沙特等纷纷表示支持中国在南海问题上立场，有力地维护了中国国家主权和海洋权益。^①在这一点上，甚至连非盟也做不到。未来，在开展对中东国家的整体外交过程中，需要注意以下三点：

第一，既要重视中国参与的多边组织，也要重视中国与中东国家既有的双边伙伴关系。多边组织包括中阿合作论坛、中非合作论坛、中国与海合会战略对话机制、亚洲基础设施投资银行、丝路基金和上合组织等，以及沙特主导的伊斯兰合作组织、土耳其主导的突厥语国家议会大会、伊朗主导的区域经济合作组织、总部位于毛里求斯的环印度洋联盟以及为解决叙利亚也门危机成立的会议机制等。双边合作型、地区互动型、主动接触型和全球磋商型多边机制，是当前中国开展中东国家整体外交的重要载体；中国对中东国家整体外交的开展，也撬动了中国与美、欧、俄、印、日等大国和区域组织的关系。^②此外，中国与沙特、伊朗、埃及、阿尔及利亚建立了全面战略伙伴关系，与土耳其、苏丹、伊拉克、摩洛哥、阿联酋、卡塔尔、约旦等也建立了不同层次的战略伙伴关系。^③未来可以在此基础上，建立更为平衡的战略伙伴关系网络，充实战略合作内涵，并进一步提升双边关系的水平，进而带动与周边国家关系的发展。^④

第二，发挥中国外交优势资源，在整体外交推动过程中增强中国的话语权。中国在中东奉行不结盟、不选边、不树敌、不谋求势力范围、不寻求代理人的政策，成为中国重要的优势与资产。^⑤中国可以在中东国家经济重建、

^① 《中阿合作论坛第七届部长级会议通过〈多哈宣言〉支持中国在南海问题上立场》，《人民日报》2016年5月14日，第3版。

^② Zia Mian et al., "South Asia, Russia, China & the Middle East," *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 63, No. 4, 2007, p. 34.

^③ 孙德刚、韦进深：《中国在国际组织中的规范塑造评析》，《国际展望》2016年第4期，第107页。

^④ 李伟建：《中国中东外交战略构建研究》，《阿拉伯世界研究》2016年第2期，第10页。

^⑤ See Muhamad S. Olimat, *China and the Middle East: From Silk Road to Arab Spring*, New York: Routledge, 2013.

社会治理、中东难民问题、预防轻小武器扩散、巴以问题、叙利亚和也门问题等重大议题上，呼吁召开中东全体国家和域外大国共同参加的国际会议，增强中国参与中东地区事务的能力和提出倡议的能力。

第三，开展整体外交，服务于“一带一路”在中东的推广。中国提出在非洲建立高速铁路、高速公路和区域航空“三大网络”及基础设施建设和工业化发展，受到非洲国家积极响应。相比之下，受地理环境、中东国家内部矛盾和外部大国插手的影响，“一带一路”下的单一项目难以在中东全覆盖、全推广。相反，中国宜在中东推行“次区域一体化政策”，亦即根据中东国家国情、政治制度、经济发展阶段和发展道路的差异，把中东分成海湾地区、红海地区、东地中海地区和北非马格里布地区四大次区域，制定共同又有差别的次区域整体外交政策。

总之，新时期中国对中东的整体外交是“一带一路”倡议在中东推广的手段，也在中东国家治理与全球治理之间架起了一座桥梁。通过区域一体化推动中东地区的和平、发展与利益共同体建设，先易后难、稳步推进，可以使世界上最大的发展中国家——中国，与世界上发展中国家最集中的地区之一——中东，建立更加密切的伙伴关系。

[收稿日期：2016-10-12]

[修回日期：2017-01-15]

[责任编辑：孙震海]