

中国整体合作外交评析

——兼谈中国—中东欧国家合作*

□ 扈大威

〔提 要〕 整体合作外交是中国在和平崛起过程中践行大国外交的积极性尝试，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。它的出现极大推动了中国与非洲、东盟、拉美及阿拉伯国家的合作，提升了中国的国际影响力，为实现与合作伙伴的互利双赢、构建命运共同体提供了切实可行的机制与路径。中国与中东欧国家开展整体合作的经验表明，合作对象国之间的多边合作有助于中外双方整体合作的开展，整体合作的机制化水平应依合作需要而定，照顾双方舒适度。

〔关键词〕 中国外交、整体合作外交、中国—中东欧国家合作

〔作者简介〕 扈大威，中国国际问题研究院科研处处长、中国人民大学欧洲问题研究中心特约研究员

〔中图分类号〕 D822

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2015) 6 期 0075-14

进入 21 世纪以来，随着中国综合国力提升和国际影响力增强，中国外交方式也在发生着深刻变革。其中，中非合作论坛（2000 年）、中阿合作论坛（2004 年）、中国—中东欧国家合作（2012 年）、中拉论坛（2015 年）等整体合作机制的建立尤为引人注目，并在国际上引起较大反响。如果加上此前中国与欧盟（1998 年）及东盟（1996 年）建立的伙伴关系及合作机制，

* 本文受教育部人文社会科学重点研究基地中国人民大学欧洲问题研究中心课题“全球化背景下中欧关系的发展态势与挑战”（编号：12JJD810006）资助。

中国外交已初步构建起覆盖世界主要地区的整体合作框架体系。

那么，中国整体合作外交的本质特征、产生背景及实践效果如何？在当前探索中国特色大国外交的过程中，整体合作外交应发挥何种作用，扮演何种角色？本文试初步探讨中国整体合作外交的本质特征及其发生发展规律。

一、整体合作外交的定义、表现形式及特点

（一）概念辨析

对中国整体合作外交，国内学界并没有形成一致认可的定义。有些学者将前述各论坛及合作机制归入多边外交范畴，理由是有三个以上国家参与到这些机制当中，故其符合多边外交的定义；有些研究以具体合作形式作为归类及定义的依据，将各类整体合作统称为“论坛外交”；有的把整体合作称为“政府间多边磋商与集体对话机制”；还有的研究则指出，整体合作体现为中国一国与某个国际地区组织之间的关系，由于中国的幅员及人口、经济规模近乎一个大洲，故可将中国与国际各地区关系归入地区间国际关系范畴；此外也有人将整体合作外交称为“大双边外交”，因为中国在其中以一国对多边，与合作方形成分庭抗礼之势。^[1]

上述分析分别抓住了中国整体合作外交的部分特征和表现形式，为深化对整体合作的认识提供了帮助。但是，其中每一个定义都不足以完整概括整体合作外交的根本属性。要准确、完整认识整体合作外交的本质特征，还须在上述研究基础上，对整体合作这种外交形式做进一步描述、分析和界定。

本文对整体合作外交的定义是：以中国为一方，以某地区各建交国及其所属区域组织为另一方，双方共同开展领导人会晤、各层级定期会议、经贸合作、人文交流等多种形式机制化合作的复合型外交。它是中国与相关伙伴国家及国际组织一道，适应区域国际关系一体化、集团化发展的新趋势而深

[1] 具体分析参见刘青建：“挑战，应对，构建——中国多边外交探析”，《思想理论教育导刊》2005年第9期；李渤、李国伟：“中国多边外交研究现状与问题”，《国际关系学院学报》2011年第4期；王明进：“中国对多边外交的认识与参与”，《教学与研究》2004年第5期；高阳：“中国的论坛外交”，《华中师范大学研究生学报》2013年12月第20卷第4期；郑先武：“构建区域间合作的‘中国模式’——中非合作论坛进程评析”，《社会科学》2010年第6期。

入开展国际多边合作的一种重要形式。

（二）表现形式

1. 就外交主体而言，整体合作外交主要体现为“1+N”式的交往。

整体合作外交就行为主体而言，是合作诸对象国作为一个集体或整体（多数情况下还包括由上述国家组成的、作为独立国际法人的相关国际区域及次区域组织），与中方作为一个主权国家，以对等形式开展交往。“N”代表参与交往的国家数量，通常等于相关区域组织的成员国数量。^[1]

这里需要加以辨析的是，如果地区国家间只是开展政府间合作，相互之间不涉及一体化合作，或者一体化程度较低，则“1+N”式的合作形态最为典型。假如地区合作涉及主权让渡，则由此形成的一体化组织具有超国家特性，与组成该组织的各成员国之间既有联系，又有显著区别，该一体化组织在某种意义上也是整体合作中相对独立的主体。在这种情况下，整体合作的模式可以表述为“1+(N+S)”甚至“1+S”。其中，“S”代表超国家机构。

2. 整体合作的典型形式以定期召开国际会议、国际论坛为主，同时辅以初级形态的秘书处，执行合作双方共同制定的后续行动计划和方案。

从国际组织和多边外交的发展历程看，多边外交的发展遵循由最初定期政府间国际会议向正式多边国际组织过渡的规律。^[2]中国开展的整体合作外交，即处于国际多边合作初始阶段由定期会议向常设国际组织过渡的中间形态，兼具会议与组织的特点，并且更倾向于定期会议机制，而非正式组织。^[3]

[1] 整体合作未必是与某地区有代表性政府间组织展开，参与整体合作的国家数量也并不总是等于相关地区组织的成员国数量。这一方面是因为相关地区组织可能并不包括该地区所有与中国建交的国家，如仅以某地区组织为整体合作对象，有可能造成合作对象国的遗漏，例如北非国家摩洛哥是中国建交国，但不是非盟成员；另一方面是因为台湾问题的存在，相关地区组织中的某些成员国可能因为与台湾“建交”而与中国无外交关系，这些国家不可能出现在中国与相关地区组织之间的整体合作中。综合考虑各方面因素，最后的安排通常是该地区所有与中国建交的国家以及有代表性地区组织的代表。例如，中非论坛的成员国包括中国、与中国建交的50个非洲国家以及非洲联盟委员会，其中包括非非盟成员摩洛哥，而不包括非盟成员国中布基纳法索、冈比亚、圣多美和普林西比以及斯威士兰等台湾“建交”国。

[2] 梁西：《国际组织法（总论）》（第5版），武汉大学出版社，2001年6月，第16-24页。

[3] 在当代国际政治中存在着论坛性国际组织，典型如7国集团、20国集团、77国集团等，这些多边国际合作的组织形态与中国整体合作外交较为接近。但是这些论坛性组织具有比较明确的国际组织的特点，且论坛中各成员国之间完全平等，这又和中国整体合作外交存在显著区别。具体参见饶戈平、胡茜：“全球化时代国家间多边合作的组织形态”，饶戈平主编：《全球化进程中的国际组织》，北京大学出版社，2004年，第36-90页。

通常情况下，各种形式的论坛是整体合作各方开展多边磋商和集体对话的主要平台。其中，在具有决策能力的政治层级（通常为部长级会议，个别机制中峰会对合作进程给予指导）的对话过程中，将产生指导实质性合作的后续行动计划。同时，论坛之下通常设立中方秘书处。这些秘书处主要负责中国国内各相关部委、单位之间的相互协调、配合。但由于中国在整体合作中的重要作用，中方秘书处在相当程度上也发挥着多边合作过程中信息沟通和各国立场协调的职能，因此在一定意义上可视为国际组织秘书处的雏形。

（三）主要特点

1. 在外交形态上兼具双边及多边两种性质。

整体合作外交是兼具双边及多边性质的复杂外交形态。其双边性质体现在，中国与作为集体的合作伙伴之间分庭抗礼、互为主客，合作伙伴国家是以集体形式参与整体合作框架下的对话与磋商；多边特点在于在整体合作中有三个以上国家及国际组织参与，合作伙伴国家彼此通过内部多边协商从而形成对华统一立场，表现为典型的区域多边外交。

2. 强调和重视政治合作、政治意愿，而非追求法律契约性质的关系以及正式的国际组织。

从外交实践看，共同利益以及共同政治意愿是促成整体合作的最终推动力。在合作过程中，双方平等协商，依靠协商一致的方式就集体行动作出决策，而不付诸正式表决程序。这种合作表现为持续不断的集体对话、磋商机制和进程；主要靠政治共识加以推动；不诉诸有约束力的法律条文，或追求建立契约性质的、有明示规则的正式国际组织。

3. 整体合作的范围依地缘因素确定，但整体合作不属于地缘政治范畴。

地缘纽带是将整体合作机制各伙伴联系起来的重要因素。但是，整体合作又不是出于传统的地缘政治逻辑，因为中国作为大国在合作中不寻求控制和支配地位，而且对华整体合作往往是伙伴国家开展的多个类似机制中的一个，本身不具有排他性、竞争性，不妨碍合作对象国与其他国际行为者之间的合作。

4. 整体合作外交是多种外交功能集聚而形成的复合型交往体系。

整体合作通常以政府间定期对话作为合作的政治框架。在该框架之下，建立各种定期不定期会议机制和交流平台，基本覆盖中国与这些国家间相互联系的主要领域，形成伞状结构。政治合作充当了其他各种合作的先导、主导，

即政府搭台，经贸唱戏，政府、社会、企业良性互动。^[1] 由于整体合作是多种外交手段的交叉运用，其表现形态颇近似于欧盟实行的“联系性外交”。^[2]

5. 整体合作外交与双边外交平行推进，具有互补性。

中方与某个地区建立整体合作同中国与该地区各国之间双边合作并行不悖，两者相互补充、相互促进。在实践过程中，各方往往在高层政治论坛及相关领域分论坛框架内，共同商定重点合作领域和合作项目，通过双边和多边渠道开展形式多样的合作，实现优势互补。

表 1 中国与部分国家及区域组织开展的整体合作外交

	中国—东盟关系	中非合作论坛	中阿合作论坛
领导人会晤	1997年起每年举行，对中国—东盟关系作出战略规划和指导	2006年	
部长级会议	已建立外交、商务、文化、交通、海关署长、总检察长、卫生、电信、新闻、质检和打击跨国犯罪 11 个部长级会议机制	每 3 年举行一届，由外交部长和负责国际经济合作事务的部长参加，轮流在中国和非洲国家举行	论坛最高级别的会议和机制，由各国外长和阿盟秘书长组成，每两年在中国、阿盟总部或任何一个阿拉伯国家轮流举行
高官会	通常在部长级会议前召开，由中国和东盟国家外交部高官以及东盟秘书处代表参加，为部长会做准备	高官级后续会议及为部长级会议做准备的高官预备会分别在部长级会议前一年及前数日各举行一次，由各国主管部门的司局级或相当级别的官员参加，轮流在中国和非洲国家举行	高官委员会每年举行一次，必要时经双方同意也可随时开会，负责筹备部长级例会并落实其作出的决定和决议
功能性合作	互联互通、金融、海上、农业、信息通信技术、人力资源开发、相互投资、湄公河流域开发、交通、能源、文化、旅游、公共卫生、环境等 20 多个领域	农业、科技、法律、金融、文化、智库、青年、民间、妇女、媒体、地方政府等分论坛	企业家大会、能源、文明对话、高教与科研、新闻、环保、人力资源培训等

[1] 郑先武：“构建区域合作‘中国模式’”，第 23 页。

[2] [英] R. P. 巴斯顿：《现代外交》，赵怀普、周启朋、刘超译，世界知识出版社，2002 年版。

(续表)

治理原则及方式	领导人会晤为双边关系定位,并确定合作重点,引领合作方向	中国和承办会议的非洲国家担任共同主席国,共同主持会议并牵头落实会议成果	中国驻埃及大使馆为中方联络组,阿拉伯驻华使节委员会和阿盟驻华代表处为阿方联络方,负责双方联络并落实部长会和高官会的决议和决定
机制建设	高官磋商、商务理事会、联合合作委员会、经贸联委会以及科技联委会共同构建中国—东盟五大平行对话合作机制,中国于2009年设立驻东盟大使	2000年11月,中非合作论坛中方后续行动委员会成立,共有27家成员单位,外交部长和商务部长为委员会两名誉主席,两部主管部领导为两主席,下设秘书处,由外交部、商务部、财政部和文化部有关司局组成,外交部非洲司司长任秘书长,非洲驻华使节与委员会秘书处每年至少举行两次会议	中阿合作论坛事务中方秘书处由外交部、发改委、财政部、商务部、文化部、贸促会组成,秘书长由外交部西亚北非司司长担任,主要任务是:就落实论坛行动计划进行沟通与协调;组织论坛重大活动的筹备工作;讨论论坛发展方向和重点合作领域并提出建议

二、中国开展整体合作外交的背景与动因

中国整体合作外交的出现及逐步系统化,既有国际关系演进的大背景,也是中国与各国、各地区双边关系长期积累水到渠成的结果。它是中国国家利益拓展及对外行为能力显著增强后外交形态由国别双边为主向国别双边与地区多边并重的一次转型升级。而伙伴国家出于对华战略借重、抢搭中国发展顺风车而对多边合作的呼吁、倡议和推动,则是整体合作外交得以建立的重要前提。

区域性国际多边合作的不断深化是中国开展整体合作外交的重要背景。^[1]20世纪下半期至进入21世纪以来,为在全球经济竞争中增强竞争力,

[1] 阿拉伯国家联盟先后与其他国家、地区组织建立了阿拉伯—非洲首脑会议(1974年)、南美—阿拉伯国家首脑会议(2003年)、中国—阿拉伯合作论坛(2004年)、阿拉伯—俄罗斯合作论坛(2009年)、阿拉伯—欧洲经济论坛(2013年)等整体性多边合作框架,与中国的整体合作只是其中之一;在中非合作论坛建立以前,非洲就已经与发达国家先后建立了法非首脑会议、英联邦会议、美非经济与贸易合作论坛、日本东京非洲发展国际会议和欧非首脑会议等高层联系机制。参见徐伟忠、余文胜、杨之桃:“中非合作论坛的前景与现状”,《现代国际关系》2012年第6期,第50页。

并通过集体协作共策安全，世界各主要地区的一大批中小国家纷纷开展紧密的地区合作，乃至实行一体化计划，走上联合自强的道路。除最早推进一体化进程的欧盟之外，东盟、非盟、拉共体、阿盟等区域一体化进程或地区合作组织也不断发展壮大。在这些区域合作机制带动下，地区国家不仅在政治上加强对话与合作，对外采取更加协调一致的外交政策，而且着手制定并实施区域内经济社会一体化发展的相关规划。

随着区域内部合作的增强，各地区的对外合作也日益呈现双层化趋势。在各成员国国别双边外交之外，以区域组织为依托的多边外交也不断完善。这些国家通过集体谈判和集体磋商，增强自身的国际地位和国际影响，增加在国际合作中讨价还价的筹码。这就决定了中国外交在继续重视国别双边交往之外，还要在多边层次加强与这些区域组织的对话与磋商，从而适应国际外交环境的新变化，实现国家利益最大化。

早在20世纪70—80年代，中国即开始与一些区域组织和国家集团建立联系，包括利用国际多边场合与这些组织举行政治对话、磋商。此后，中国又向欧盟、东盟等区域一体化组织派驻大使，设立外交使团，处理中国与各一体化组织的关系。进入新世纪以来，在传统和新兴大国纷纷强化或创设与非洲、拉美国家多边合作平台的背景下，中国开始积极探索建立与这些地区的整体合作外交。^[1]

国别双边关系的长期积累，为中国建立整体合作外交奠定坚实基础。整体合作外交的建立是国别合作的升华，国别双边外交是整体合作外交的基础。^[2]凡是建立起整体合作外交的地区，中国与它们的关系都经历了由国别双边到大双边的发展历程。中国要想与一个区域组织建立起整体合作外交，必须经过国别双边层面的长期经营，与区域内各国建立起广泛的政治、经济联系，赢得相关国家的政治信任和整体合作意愿。

中非合作论坛秉承中非传统友谊。中国长期以来对非洲提供了无私援助，始终坚持不干涉内政原则，在援助过程中不附加政治条件，与非洲国家始终坚持互相尊重、平等互利，同时在国际事务中彼此坚定支持，培育了宝贵的

[1] 李伟健、张忠祥、张春、祝鸣：“迈向新的十年：中非合作论坛可持续发展研究”，《西亚非洲》2010年第9期，第8页。

[2] 李安山：“论中非合作论坛的起源——兼谈对中国非洲战略的思考”，《外交评论》2012年第3期。

政治互信。中拉合作论坛则是在拉美各国对华政治互信、合作愿望普遍增强的背景下顺势推出,双边经贸合作强有力地推动了拉美国家的经济社会发展。2004年建立的中阿合作论坛顺应了中阿人民加强互利合作关系的共同要求,也体现了中阿传统友谊的强大生命力。^[1]中国在中东错综复杂的地缘政治环境中主持公道,坚持原则,是建立中阿整体合作外交的道义基石。

整体合作外交得益于中国影响力的实质性增强,顺应了发展中国家抢搭

中国的崛起是20世纪末、21世纪初最重大的国际事件。随着中国综合国力的增强,中国的国际影响力也在上升,中国以自身经济发展带动伙伴国家共同发展的能力有所增强。

中国发展顺风车,期待中国发挥更大影响的热切愿望。目前,中国已是120多个国家的最大贸易伙伴。中国对外投资的增加,海外利益的扩展,为广大发展中国家的经济社会发展带来了难得机遇。

随着21世纪亚洲群体性崛起,世界在向东看。非洲、拉美、中东等发展中国家期待中国的投资、先进技术、产能转移和发展援助,也日益关注“中国道路”、“中国模式”的借鉴意义,愿意在治国理政方面与中国加强交流。它们还寄希望于中国在国际政治和安全事务中发挥更大作用,主持公道。例如,阿拉伯国家对“中国经验”十分感兴趣,十分重视引进中国先进技术,吸收中国在可持续发展、经济高速增长方面的独特经验。中阿合作论坛建立后,阿方积极借鉴中国成功经验,引进先进技术和现代知识以构建知识型社会。^[2]可以说,在南南合作的意义上,中国与第三世界国家建立的整体合作框架,构成中国和平崛起背景下南南合作的新发展。

三、整体合作外交的重要意义及实践效果

实践证明,整体合作外交的建立,为中国与有关国家和地区关系的发展提供了重要的制度依托和保障,起到巨大推动作用。整体合作提升了中国与

[1] 顾正龙:“‘中阿合作论坛’框架下的中阿合作范式研究”,《阿拉伯世界研究》2011年第1期,第21页。

[2] [黎巴嫩]马苏德·达希尔:“中阿合作论坛与国际、地区变革”,《阿拉伯世界研究》2014年第4期,第9页。

相关地区国家的合作水平，拓宽了合作领域，并且在区域一体化不断发展的背景下为双方合作开辟了新的合作空间，从而真正促进了双方的共同发展。

（一）彰显中国的大国地位，增强双方合作战略性

整体合作外交的建立，是伙伴国家对中国大国地位的直接承认，是中国大国地位的具体体现。整体合作双多边结合的模式为中国提供了一个不受其他外部因素干扰的区域多边舞台，有利于中方主张为合作伙伴所接受，并变为区域共识，进而转化为实践，从而促进“规范构建，传播外交新理念”^[1]，赋予中国外交合作倡议更大国际合法性，并增强中国在国际合作中的议程设定能力。

与中国的整体合作也成为合作伙伴特别是发展中国家撬动它们与西方发达国家关系的支点。中非合作论坛的建立，使西方发达国家感到自身对非洲的支配、垄断地位受到威胁，紧迫感增强，对开展对非合作越来越重视，出现主要大国竞相提升对非合作的局面，使非洲的国际地位显著提升。非洲国家在对外合作时有了更多选择与回旋余地，国际处境得到改善。^[2]

由于中国巨大的体量和影响力，加上其他地区国家在国际舞台上享有的投票权优势，双方进行整体合作、采取集体行动，其合力足以对国际事务产生重要影响，乃至牵动国际格局变化和走向。这就使整体合作具有战略性。在某种意义上，2006年中非首脑会议改变了国际发展援助和对非关系的格局。

（二）为双边关系全面发展提供必要制度支撑，提升政治互信

无一例外，在整体合作外交建立后，中国与伙伴国家双边合作都进入了加快发展的快车道，双方相互交往的强度、频次、交流质量都有显著提升，合作的机制化程度大大增强，可以说开启了机制化合作的新阶段，真正实现了双边关系整体合作的可持续发展。^[3]论坛外交提供的连续会议制度建立了相互关系的基本治理框架，后续行动计划则将合作计划落到实处，制度性安

[1] 郑先武：“构建区域合作‘中国模式’”，第23页。

[2] 例如，中非论坛北京峰会后，韩国、印度、土耳其等国建立了类似机制。发达国家对非更加重视，美国于2008年建立了美军非洲司令部，欧盟加大要求开展中欧非三边合作的压力。参见张春：“新形势下中非关系的国际贡献研究”，中非合作论坛网站，2013年4月16日，http://www.fmprc.gov.cn/zft/chn/xsjl/xzhd_1/1/t1031619.htm。（上网时间：2015年10月20日）

[3] 李伟健、张忠祥、张春、祝鸣：“迈向新的十年：中非合作论坛可持续发展研究”，第8页。

排为双方提供了稳定的合作预期。

以中非关系为例。2000年中非建立“中非合作论坛”多边合作机制，不仅把双方伙伴关系提升到战略层次，而且为中非共同建立长期稳定、平等互利的新型伙伴关系，谋求共同发展构筑了框架。随后，双方确立了三年一次的部长级会议机制，对未来三年中非在政治、经贸、社会发展等各个领域的全面合作制定规划，会后通过具体行动计划予以落实。

在中非合作论坛框架内，中国与非洲国家建立了各个领域的合作机制，加强了双方全方位、多层次的合作。在经济领域，中非合作论坛统筹规划、全面布局、分步落实，有效地整合了中非合作资源，对中非务实合作发挥了政策引领、资源供给、机制保障的积极作用，推动着中非合作共赢稳步前行。^[1]此外，中非还在全球气候变化谈判等诸多功能领域进行了有效的合作。冷战结束以来的20多年里，中国与非洲国家的双边和多边互动进程，增加了中国作为国际体系中一强的力量。^[2]



第三次中国—中东欧国家领导人会晤

（三）产生规模效应，开启中国外交整体规划、全面推进新阶段

在原来双边国别外交的基础上，中国必须挨个与个别中小国家分别谈合

[1] 徐伟忠、余文胜、杨之桢：“中非合作论坛的前景与现状”，第51页。

[2] 刘青建：“深化中非合作的世界体系结构分析”，中非合作论坛网站，<http://www.focac.org/chn/jlydh/t1246181.htm>。（上网时间：2015年10月20日）

作，不可能形成覆盖整个大陆的规模效应，限制了双方发展潜力的发挥。整体合作的不断发展，将把中小国家合作伙伴原有分散、零碎、相互分割的市场结合成为整体，把与局部国家商谈的发展计划整合成为更大的合作蓝图。整体合作外交使得中方可以找到体量、规模较为接近的合作方，双方能够从整体上规划彼此合作事宜，包括设立基金、提出构想、推动合作等。整体合作机制出台之后中非、中拉关系的整体规划就从未到有，接连问世。

2015年1月，中国与非盟签署了中非关于基础设施建设合作的谅解备忘录。根据备忘录，中国将在非洲“2063年愿景”战略框架内，加强与非洲国家在铁路、公路、区域航空以及工业化领域的合作。这份时间跨度近半个世纪、覆盖整个非洲大陆的“世纪文件”的签署，标志着建立在共赢基础上的中非合作上升到一个新的高度。

在中拉整体合作背景下，中方倡导建立“1+3+6”务实合作框架，双方积极制定未来五年合作规划，全速发动贸易、投资、金融合作三大引擎，能源资源、基础设施建设、农业、制造业、科技创新、信息技术六大领域的一批重大合作项目已经或正在形成。

（四）促进相关区域组织在国际事务中发挥更大作用

中国与有关国家及区域组织开展整体合作外交，是对该组织及其成员国之间开展区域多边合作的肯定与支持，是对这些组织国际行为能力及影响力的认可，对这些地区的区域合作乃至一体化进程发挥了促进作用，表明中国对广大第三世界国家不是采取分而治之的态度，而是对各合作伙伴一视同仁，推动各国开展良性合作与协商。这就显著区别于此前帝国主义、殖民主义者对待发展中国家的做法。整体合作外交的建立使对华合作成为促进区域内合作的积极因素，也体现出中国影响、塑造其他地区国际关系格局能力的增强。

中国与东盟国家的整体合作是中国支持、促进东南亚国家谋求区域合作、推动该地区一体化的鲜活例证。中国通过与东盟建立“10+1”合作框架，经济上积极推进中国—东盟自由贸易区建设，支持东盟发起的区域全面经济伙伴关系（RCEP）；政治上支持建立以东盟为核心、具有包容性的多层次对话和磋商机制；安全上鼓励东盟在地区安全合作中扮演领头羊的角色，以“双轨思路”处理南海问题，注意不使中国与部分东南亚国家的领土及海洋权益争端损害中国与东盟整体合作，从而为维护东亚地区的和平、稳定与繁荣发挥了积极作用。

四、中国—中东欧国家合作：整体合作外交的特例

在中国目前建立起来的整体合作外交布局中，中国与中东欧国家的整体合作构成了一个特例。中国—中东欧国家合作的机制和组织形态基本符合中国整体合作外交的定义，在建立之后极大推动了中国与中东欧国家的双边合作。但是其特殊性在于，中东欧各国相互之间并不存在区域性多边合作机制。一方面，这表明中国外交在推动建立该整体合作机制中发挥了更积极主动的作用；另一方面，由于合作对象之间缺乏组织性，该机制的可持续运行也面临一定挑战。具体分析中国—中东欧国家合作的案例，无疑可以深化我们对整体合作外交规律性的认识。

（一）特殊类型的整体合作外交

2012年4月，中国—中东欧国家领导人会晤启动。这标志着以中国为一方、以中东欧16国为另一方的“1+16”整体合作模式正式开启。该整体合作机制吸收了中国与发展中国家开展整体合作的成功经验，又照顾到欧洲发达地区的特殊性，是整体合作外交的一次突破性尝试。但是，该机制存在着区别于其他地区合作的特殊性。

首先，中东欧国家本身没有组成区域合作组织，这是与中非、中拉、中国—东盟整体合作的显著区别。参与对华整体合作的16个中东欧国家彼此之间并不构成次区域集团，它们没有一个常设平台和程序性安排开展对华合作协调立场。虽然各国都有开展对华整体合作的积极愿望，但没有国家可以代表其整体意见，也无法就合作资金及合作机会分配等问题在内部进行协调。

其次，中东欧国家是欧洲大陆一体化制度空间的有机组成部分。16国中除欧盟成员国外，塞尔维亚、黑山、马其顿、波黑、阿尔巴尼亚5国为入盟候选国。这就决定了中国—中东欧国家合作是在中国—欧盟关系总体框架下的合作。它构成了介于中国—欧盟关系与中国和欧盟成员国双边关系之间的一个次区域大双边交往层次和平台，在丰富、完善中欧关系整体形态与布局的同时，也凸显了中国在对欧外交不同交往层面之间保持平衡和良性互动所面临的挑战。

（二）特殊类型整体合作的挑战与机遇

在中国与其他区域组织或国际集团开展的整体合作中，合作方内部多边

协商具有重要作用。它可以减少甚至防止在对华合作中出现内部竞争，形成对华统一立场和共识，在大双边谈判中更容易达成一致，提高谈判的效率。但是由于中东欧国家彼此沟通不足，无法形成对华合作的统一立场，且没有任何一个国家可以代表 16 国整体开展谈判，这就要求中国在合作过程中付出更多时间精力进行多边协调，并在 16 国之间保持必要的平衡。

中国发展与中东欧 16 国关系时还必须照顾欧盟大国及欧盟机构的敏感心态。欧盟是当今世界一体化程度最高的区域合作组织，“1+16”合作在欧盟内部甚至横跨欧盟内外人为划出一个次区域合作平台，在一定程度上被欧盟大国特别是德国视为插手其后院事务，对中方的意图与动机怀有疑虑。对此，中方采取积极措施增信释疑，增加中国—中东欧国家合作的开放度与透明性，妥善处理区域、次区域、国别三个不同交往层次的分工与合作，最大限度利用好现有合作机制，取得较好效果。为此，中方在“1+16”合作机制化方面应保持谨慎，以免被误解和误读。

总之，中国—中东欧国家“1+16”合作是中国对欧关系主动性提升的例证。它表明，在一定条件下中国已经能够影响部分欧洲国家对外关系的政策选择，并对中欧合作具体形式加以改进和创新。它同时也告诉我们，区域、次区域多边合作组织的存在是中国开展整体合作外交的一个有利条件。它有助于减少中国开展整体合作的国际阻力，也会相应减少中国为达成并维持整体合作所付出的外交投入。

五、结语

中国整体合作外交是在中国和平崛起过程中践行大国外交的有益尝试，经过近 20 年的努力，目前已初步形成了较为完整的全球布局体系，也在不同地区实践中积累了大量宝贵经验，体现出实践先行、务实推进、灵活低调、开放包容的特点。整体合作外交顺应了国际关系中区域主义和多边主义的发展趋势，以创造性实践开辟了中国在区域、次区域层次双、多边外交相结合的新型外交模式，对扩大中国国际影响、推动建立与周边国家乃至广大发展中国家之间的命运共同体、促进机制化国际合作提供了具有可行性的方案，显示出旺盛生命力。

中国作为世界最大的发展中国家，要想在西方主导的国际体系中和平崛

起,一方面要摸索出符合广大发展中国家的国家利益、适应各国政治文化传统、符合互利双赢原则的合作方式、合作机制特别是多边机制,克服现有国际体系中国际组织、国际制度安排对广大发展中国家维护自身权益所设置的种种障碍和束缚;另一方面又要维护国际秩序的稳定性和连续性,不能对现有国际关系体系造成颠覆性影响,以致完全打破既有制度安排。这就要求中国必须在改革步伐上循序渐进,在外交形态方面有所创新,寻求新旧外交形态的和谐共生和逐步过渡。中国整体合作外交介乎定期国际会议与常设国际组织之间的组织形态,可能是解决这一两难问题的出路。

整体合作外交的灵感源泉不是来自国际关系理论,而是来自中国外交实践。目前,对整体合作理论重要性的探索刚刚起步,许多重要问题应当重视但尚未被涉及,例如:整体合作的机制化程度、组织化程度应如何把握?机制化程度是不是越高越好?如何确保整体合作真正做到互利共赢,而非中方一家主导?中国古代国际关系实践中有哪些经验可供学习借鉴?怎样在总结经验的基础上对整体合作的进一步机制化提出切实可行的方案?如何把整体合作的成功经验创造性地应用到“一带一路”倡议的实践中去?这些问题都要求我们结合中国外交实践的不断进展,在今后的研究中予以思考和回答。

【完稿日期: 2015-10-23】

【责任编辑: 吴劲杰】