中等强国的崛起与中国外交布局的调整

丁 工

（中共中央党校 国际战略研究所，北京 100091）

［摘要］在大国主宰的国际社会里，中等国家的作用始终有限。2008 年国际金融危机后，随着 G20 机制跃升为全球治理的首要平台，该机制中的中等强国借机参与到全球决策进程中，崛起为全球游戏规则的制定者。后危机时代，中等强国在国际事务中的作用提升，但在我国目前的外交布局中没有中等强国的定位，因此我国外交布局需要调整，以适应变化的国际形势。

［关键词］中国外交；外交布局；中等强国；新兴国家；G20

［中图分类号］D820 ［文献标识码］A ［文章编号］1004-3489(2011)05-0066-06

一、中等强国的理论缘起与概念界定

中等国家（middle state）一般是指实力介于大国和小国之间，具有中等力量或规模的国家，他们不具有大国（great power）的国力条件和影响力，但在国际社会又发挥着不同于小国（small state）的作用。早在 16 世纪，意大利著名学者乔万尼·波特罗（Giovanni Botero）就把世界分成三类国家："帝国"、"中等国家"、"小国"。[1](P.12) 波特罗给中等国家概念赋予了特定的国际政治内涵，即必须拥有相当的实力，足够的国际权威和独立处理事务的愿望，第一次把中等国家的实力、独立性与国际环境联系起来。[2](P.119-124) 此后，欧洲部分近代政治学家陆续在论著中涉及到中等国家问题，但局限于当时国际体系大国主宰的特点，通常只有大国和小国之分，中等国家基本采取追随大国的政策，成为大国的附庸。因此，政治学家们对于中等国家的论述完全是从大国政治理念的角度出发，并未真正重视中等国家的研究，中等国家作为单独的国家类型也没有在国际格局中显现。

现代意义上中等强国的理论研究起始于二战后，由加拿大政府基于对传统中等国家概念的理解，结合战后国际形势和本国的客观国情，创造性的使用中等强国（middle power）概念来指导其外交政策，随后中等强国理论为澳大利亚、西班牙、荷兰等西方中等国家所接受，并将其运用于外交实践，中等强国概念开始逐步扩展到国际社会，学术界也开启了对于中等强国理论的研究。加拿大政府新型中等强国的提法不同于历史上一直就存在的从国土面积、人口、经济和军事实力等方面界定国家类型的模式，而更加强调中等国家在某些功能性领域或具体议题上获得相应待遇和充分的发言权，并能够参与到决策中，发挥机能原则（functional principle）的作用。[3] 上世纪 50 年代后德国、日本、意大利经济迅速发展，国力大幅提升并逐渐摆脱战败国地位的羁绊，成功融入国际社会，开始以中等强国的身份开展外交活动。此阶段中等强国的意义就不再仅限于具体功能性

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

领域，而增添了国际身份认同和外交战略导向的内容。进入 70 年代由于两极世界在某种程度上的衰落和多极体系的出现，为中等强国在国际和地区范围内采取相对独立自主的政策开辟了更加广阔的活动空间，部分地区大国对所在地区发挥作用的影响凸显，中等强国的概念又有了新的变化。逐步形成一种较为稳定的观念，即中等强国是指在某一地区扮演重要角色的国家，如南亚的印度、东南亚的印尼，西亚的伊朗、北非的埃及，拉丁美洲的巴西和墨西哥等。[4] 到这个时期，中等强国的定义早已从过去的简单对该国规模、实力及其在国际政治力量分层中所处的位置的考察，转向更强调该国实现本国利益和国际责任的能力，在国际社会中的特殊地位和作用。

冷战后一超多强格局使大国和中等强国的分野有新的转变，德国、日本独立自主意识增强，大国身份为国际社会普遍认同，成为多强格局中的成员。同时部分发展中大国如印度、巴西也在调整战略，积极谋求大国地位，努力改变中等强国的身份定位。进入 21 世纪，随着新兴市场国家的快速发展，国际体系的力量对比发生根本性转变，新兴国家作为一个群体崛起为国际格局中的重要力量。凭借新兴国家群体战略性作用的增强，印度和巴西两个新兴国家实现从中等强国向新兴大国的转变，成为国际社会大国俱乐部的成员。同时，一批发展中的新兴国家摆脱大国附属的跟随者定位，步入中等强国的行列，中等强国的内涵发生变化，所指对象的范畴呈现扩展，南非、土耳其、韩国等成为中等强国的新成员。

中等强国这一术语是在中等国家概念的基础上，随着国际体系历史环境的变化而产生和发展，逐渐形成专指经常采用某种外交政策和进行某些国际活动的新兴强国，目的在于勾画出一种实行积极而独立的对外政策的形象。因此，中等强国的界定是一个动态的、综合性的政治命题，而不是单一的政治现象或经济现象，不同时期、不同国家对于中等强国的理解就会产生不同的认识。直到目前，学界对于中等强国的定义和标准依然尚无定论。在日本学者的定义中，中等强国不是指一国面积大小或军事和经济实力，而是指一国的外交实力，即一国在对外事件中投入的资源和知识；[5] 加拿大学者认为，中等强国至今还缺乏一个固定而明确的定义，但生存、安全、合法性、领土、相对资源和能力是界定“中等强国”的基本要素；[6](P.79) 土耳其学者认为，中等强国不具备单独采取有效行动的能力，但通过小集团或国际机构能够发挥系统的影响作用。[7] 由此可见国际上对于中等强国的衡量标准和划分依据依然缺少清晰、统一的概念，对于中等强国范畴的界定也一直存在争论。但有两个基本点成为各方共识，即中等强国必须具备较强的实力基础，对资源拥有一定的控制能力，能够凭借自己的力量达到对外政策的某些目标；以及在参加的国际活动领域采取相对独立自主的政策，能够对地区和国际事件的发展进程施加影响。基于对现有关于中等强国理论的认识以及当前的时代特点，笔者认为，中等强国至少应符合下列标准：（1）综合国力发展态势良好，整体实力居于中间阶层，具备行动能力所需的基本条件；（2）有参与国际体系重大政治、经济、社会及文化事务的较强意愿和能力，为国际社会所认可，并能够发挥积极的建设性作用；（3）具有适度的国际权威和相对独立自主的外交战略，在与他国打交道时可以独立地处理问题，而不需要仰仗他国的鼻息；（4）可发挥地区性的影响力，是所在地区性组织的核心成员；（5）拥有相当的物质基础或至少是某一领域里的大国，即具备一定的国土面积、一定数量的人口规模、较强的经济实力等；此外一些在某领域里的大国虽综合国力偏弱但能够发挥独特的作用也可归入中等强国行列，如就领域而言地缘政治大国、矿产资源大国、军事大国、领土和人口大国、能源原材料大国、资金大国、软实力大国等。参照以上标准，目前全球范围内的中等强国大致有如下几个：东亚地区的韩国，东南亚地区的印度尼西亚，南亚地区的巴基斯坦，拉美地区的墨西哥和阿根廷，南部非洲地区的南非，西部非洲地区的尼日利亚，中

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

东地区的埃及、土耳其、伊朗、沙特以及大洋洲地区的澳大利亚。此外，加拿大在一定程度上也符合中等强国的条件，而且加拿大政府自二战后就明确自身中等强国的定位，积极以中等强国身份参与国际事务。但鉴于加拿大西方七国集团成员的这种西方大国身份的特殊性，代表着维护传统西方秩序的欧美守成力量，因此将加拿大归入西方大国行列。从上述所列表单可以看出，中等强国大多是发展中的新兴市场国家，并对所在地区有着重要影响力,几乎都是该地区的大国。因此，中等强国在国际舞台上虽然没有美、俄、英、法、中等大国作用明显，也不如印度、巴西等新兴大国耀眼，但中等强国这一群体随着新世纪国际格局的转变其影响日益凸显。

二、中等强国的崛起与国际体系转型

现代意义中等强国的概念源于加拿大政界精英在二战后对自身国家的定位，冷战时期一些第二世界的国家如加拿大、澳大利亚、西欧部分国家以及日本等认为在美苏主导的世界体系里，它们不是国际舞台的主导力量，只是第一世界国家的追随者，并常摇摆于第一世界和第三世界之间，其在国际事务和国际组织中更多扮演调停或斡旋者的角色，消除或减少可能对世界秩序与稳定造成危害的冲突。[8] 冷战后，国际力量对比发生了新变化，西欧和日本的自主意识增强，开始明确将自身定位为大国，并努力向塑造未来世界一极的方向发展。与此同时，部分实力较强的发展中国家利用国际格局正处于旧破新未立的特殊阶段，摆脱大国附属的跟随者定位，开始成为国际格局中不可忽视的力量，中等强国的概念也随之发生根本性变化。进入 21 世纪，随着新兴市场国家的快速发展，一批发展中的新兴市场国家步入中等强国的行列，中等强国的内涵发生变化，所指对象的范畴呈现扩展，中等强国作为一个群体在国际格局中的份量加重，并逐渐成为世界舞台上的重要力量。国际金融危机后，新兴国家的群体性崛起已成为当今世界最主要的发展趋势之一。金融危机使新兴国家在国际政治、经济事务中的影响力与日俱增，在新兴国家榜单中除中国、俄罗斯、印度、巴西等“金砖四国”①外，还包括墨西哥、南非、埃及、印度尼西亚、土耳其、阿根廷、尼日利亚、沙特阿拉伯等中等强国。这些新兴的中等强国凭借高速的经济增长、开放的市场体系、良好的发展前景被国际社会普遍看好，先后入选“展望五国”“新钻十一国”这两个继“金砖四国”之后最具增长潜力的新兴市场国家榜单。而最能体现中等强国国际地位大幅提升的事件，则是 G20 这一重要多边机制成员构成的改变。

2008 年金融危机爆发后，西方传统大国成为重灾区，损失惨重，无力独自维系全球市场体系的稳定，不得不放下身段，主动邀请新兴国家参与收拾残局，以求共同应对金融危机带来的损害和日益增多的全球性问题，进一步整合全球秩序。在此背景下，G20 迅速走向前台，承担起危难之际增强全球信心、协调各方立场、共同应对危机的重任。2008 年 11 月 G20 峰会首次在美国华盛顿举行，随后不到一年的时间里 G20 又举行了两次首脑峰会，并于第三次峰会后确立其作为全球经济合作首要平台的地位。2010 年 6 月 G20 第四次峰会在加拿大多伦多召开，此次峰会是 G20 从危机应对的临时性机制过渡到真正意义上的全球经济首要治理机制的一个重要转折点，标志着 G20 机制化进程的开启。G20 机制化是国际体系转型的一个重要标志，预示着国际经济新秩序的出现。G20 的崛起标志着国际体系由西方大国主导的时代向南北共治的时代过渡，G20 作为世界经济的主要政策协调机制无疑为新兴国家提供了一个维护自身

① 南非自2011年4月加入金砖四国机制，共同组成金砖国家，但鉴于南非的国力同其他四国相比存在巨大差距，本文仍旧用金砖四国的称谓指代中、俄、印、巴四个新兴大国，而将南非作为新兴中等强国。

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

利益、参与世界经济决策的重要平台，非西方力量真正有机会平等参与国际游戏规则的制定。

金融危机后，G20 被认为取代 G8 成为最重要的国际多边合作机制，不同于 G8 机制大国集团或发达国家俱乐部的定位，G20 除包括当今世界所有的传统大国和新兴大国，还吸收了澳大利亚、土耳其、印尼、墨西哥、阿根廷、沙特、南非、韩国 8 个中等强国。在 G20 这一机制里中等强国直接参与到国际制度的设置和国际秩序的安排，成为国际舆论和国际合法性的主要构建者，从某种程度上改变了以往大国主导国际制度创设的传统。尽管目前大国尤其西方大国依然是国际体系的主体，主导着国际事务的发展方向，中等强国的作用更多体现在主张改革而非打破现存的国际秩序，以适应国际形势的演变和应对国际社会面临的严峻挑战上。但不可否认，中等强国的队伍在不断扩大，国际社会结构已从冷战时的垂直三角形向菱形发展，力量由中心收缩膨胀向边缘扩散集中。随着全球化的发展以及全球性问题的出现，中等强国越来越多地走在一起，它们重新定位其外交政策，将从以前国际秩序的跟随者、反对者或革命者转向参与者、修正者及制定者。中等强国的异军突起，登上国际舞台，是历史发展的必然结果，不可逆转，并将随着中等强国的崛起，国际政治渐渐走向一个更加民主而多极的政治时代。

三、中等强国的崛起与中国外交布局

“布局”原指绘画中对画面构图、环境的布置，以及人物和景物关系等的“全面安排”。所谓外交布局是国家在对外关系中根据国际力量对比和分野，对与不同国家之间关系的轻重缓急、优先顺序的安排，体现一个国家对外关系的定位，以及在对外关系中依靠谁、反对谁等内容的安排。对外关系布局不仅受到国际形势的制约，更受国家内部政策的影响，不仅反映一个国家的对外政策目标，也反映这个国家对外政策的战略和策略。[9]（P.32-42）改革开放以来，中国外交进入大调整、大变革、大发展的重要历史时期，外交理念、范围、内容、方式等各方面都发生了重大的变化。这种状况的出现，不仅反映了中国在国际上地位的变化，也反映了中国在对外关系中立场、战略、政策和策略的变化，是与国际形势和国内局势的变化密不可分。为适应国际形势的深刻变化和国内中心任务转变的需要，中国外交从战略目标到方针政策都做出全面重大的调整，争取较长时期和平的国际环境和良好的周边环境，为对外开放创造有利条件和适宜机会，全面服务于国家发展的宏伟事业，成为中国外交的根本方向和历史任务，中国外交开始布局谋篇的新时代。

进入新世纪以来的 10 年，随着持续稳定的高速发展，中国综合国力显著增强，国际地位和影响不断提升，参与全球治理的能力相应增大。与之同时，中国和各国的合作交流日益增多，利益进一步外延，同国际社会的联系更加密切，与世界的关系发生了历史性变化。主观发展利益的需求，客观义务责任的加重，都对中国外交提出了新的更高要求。[10] 根据新的形势，中国外交与时俱进，综合发展，成功地构筑了以统筹国别和区域外交为根本，从双边、地区、全球三个方面全方位、宽领域、多层次推进的立体框架，并形成大国是关键、周边是首要、发展中国家是基础、多边是重要舞台的外交战略布局。

目前中国同大国的关系仍然维持着总体稳定、局部摩擦，合作中带有竞争、协作中孕育制衡的模式，在对话与合作中扩大共同利益、深化合作基础，逐步构筑成波折中健康向前发展的大国外交框架；在周边关系方面，按照“与邻为善、以邻为伴”的周边外交方针，积极实施“睦邻、富邻、安邻”的各项举措，加快推进区域次区域合作进程，与所有邻国的关系都在全面深入与扩大，相互成为好邻居、好伙伴、好朋友；中国在增进同发展中国家传统友谊的同时，不断探索与发展中国家合作的新领域、新途径、新方式，加强成果落实和机制建设，先后建立中非合作论坛、中阿合作论

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

坛、中国－太平洋岛国经济发展合作论坛等机制；在多边外交舞台上，以联合国为中心，同时积极发挥在地区性国际组织中的建设性作用，主动参加重大国际事务的处理，积极参与多边机制的建设，履行应尽的国际责任和义务，从区域外交、领域外交、公共外交三个方面大力开展多边外交活动，形成内容丰富、形式多样的良好多边外交局面。在此外交布局指导下，我国外交取得丰硕成果，但也应该看到从“大国、周边、发展中国家、多边”的外交布局表述中，我们找不到中等强国的位置，[11] 这样的外交布局同我国迅速扩大的国际影响力和处于转型时期的国际形势不完全相适应。

以近年风头正劲的中等强国土耳其为例，按照我国目前的外交布局，对土耳其的外交定位比较尴尬。首先，土耳其是地区强国不属于大国范围，因此对土外交无法归到大国外交层面；其次，土耳其地处中东，距离中国国土遥远，自然不属于中国周边外交的范围，开展对土外交也不会成为中国外交的首要任务；第三，土耳其不同于一般的发展中国家，土耳其位于欧亚大陆结合部，地缘政治作用突出，是连接东西方的桥梁，此外土耳其经济具有较强的竞争力，综合国力在发展中国家里名列前茅，同时土耳其作为唯一经过西方民主化、世俗化改革的伊斯兰国家，能够对中东、中亚众多发展中国家发挥“伊斯兰世界民主的样板”“突厥语国家文明的中心”独特的软影响力。将发展对土耳其的关系，笼统地归入发展中国家外交范畴，无法体现发展中国家内部不断出现的分化重组趋势；最后，在目前的国际多边机制中像土耳其这些中等强国依然还是配角，中国同土耳其在多边舞台上协调合作的范围还很有限、程度也比较低。由此可见，在中国目前的外交布局中，对于中等强国这一整体设置的缺失，反映出外交决策对于当前世界形势尤其是金融危机后的世界格局的认识存在一定程度的滞后，并影响了中国外交资源的优化配置，从而降低了中国日益提升的综合国力向持续扩展的国际影响力转化的能力。

2008 年发生的世界金融危机，使我国的国际地位迅速上升为当今世界具有影响力的重要大国，国际地位的突然上升，令国际社会对中国的关注和期盼急剧增加，面对新挑战，中国外交战略转型和设计的重点急需相应调整。当前的外交布局对于中等强国外交在战略上没有一个清晰恰当的定位，这在某种程度上制约了中国外交寻求更高层次的突破。以现实情况看，近年中国外交纷争的一大显著变化就是同中等强国的关系颇为纠结，如在安全领域，印尼、澳大利亚等亚太国家积极购置先进武器，防范中国的意图犹在，而韩国更是由于朝核问题、天安舰和延平岛炮击事件同美国、日本在安全领域的合作愈发密切；经济领域则更加突出，2009 年澳大利亚力阻中铝注资力拓，导致中国稳定海外铁矿石供应的努力失败，墨西哥、土耳其、阿根廷成为主要的对华反倾销调查国，给中国外贸带来不少麻烦；此外 2009 年新疆“七·五”事件后，土耳其还以中国境内维族人的生存问题为借口，干涉中国内政，引发双边外交摩擦。总体上讲，中等强国的挑战对我国造成的影响程度虽不如美、欧、俄、日、印等大国或国家集团，但其影响也不容小觑。这些国家有的控制或垄断着某种至关重要的资源，如澳大利亚、沙特；或是战略位置极为重要，如土耳其、韩国、印尼；此外这些中等强国同中国的摩擦还可能被一些大国所利用，成为牵制中国发展的一张牌。因此从某种程度上讲，中等强国给中国外交造成了一些不同于大国和“问题小国”的麻烦。

冷战时期，世界力量对比与格局清晰简明。冷战结束至 21 世纪初叶，世界格局进入过渡期，新的中间力量层应运而生，力量分布趋于复杂。中等强国作为一个群体在国际舞台上开始出现新的特点，但还没有形成一个较为完整的规模和相对统一的力量，同已经实现机制化的“金砖国家”相比，中等强国的整体性作用还未完全显现。中等强国的崛起对于中国外交来说既是机遇又是挑战，一方面中等强国大多寻求改革现存的由欧美大国主导和制定的国际秩序，相对于处于守成位

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

置的欧美传统大国来说是一种革新的力量，这和中国改革不合理的国际秩序的主张一致。并且在方式上，中国同中等强国基本上都赞同在目前国际体系框架下通过渐进的、和平的、对话的途径实现国际秩序向更加公正、合理的方向转变。但另一方面，中国和中等强国的国家利益并非完全一致，中国作为快速发展的大国，国家利益随着国家实力的增强在不断地扩展和延伸，在一定时期、一定范围内可能会和部分中等强国的国家利益相矛盾。如果对相互间的摩擦处理不当，就有可能使矛盾升级，影响我国同相关国家的双边关系，从而影响到我国对于推动建设和谐世界的努力。更有甚者，这些矛盾还有可能被一些别有用心的国家所利用，借机牵制中国发展，破坏我国为实现和平发展而努力营造良好的国际和平环境的愿望。

面对国际金融危机后，新中间层力量的崛起，我国外交布局在现有基础上应进行适度调整，增加中等强国在外交政策中的份量，对开展中等强国外交有一个明晰的定位。中等强国在国际舞台上崭露头角标志着国际格局一种新的结构形式的出现，虽然中等强国对当前国际政治的影响仍然有限，但他们的崛起已经并将长期存在。中等强国的崛起总体来说对中国是次机遇，使中国获得了更大的全球战略空间，中国可持续发展的国际战略环境总体得到优化。中国外交应把握住这段重要的机遇期，积极主动构建更能反映世界格局转变的外交布局，在新时期、新环境下取得新突破。

[参考文献]

[1] Carsten Holbraad. Middle Powers in International Politics[M]. London: Macmillan Press, 1984.

[2] 潘迎春．“中等国家”理论的缘起[J]. 世界经济与政治论坛，2009(5).

[3] Mackenzie King. Functional Representation and the Proposed Security Council[J]. Canadian Foreign Policy, Aug 1944.

[4] 汤小隶．何谓中等强国[A].G. 冈萨雷斯．墨西哥的对外政策八十年代的挑战[C]. 国外社会科学，1984.

[5] Tomoe Otsuki. Japan's Middle Power Diplomacy[EB/OL]. http://faculty.artsubc.ca/Middle Power/Diplomacy.htm.

[6] Mark Neufeld. Hegemony and Foreign Policy Analysis: The Case of Canada as Middle Power[M]. London: Oxford University Press, 2007.

[7] Dries Lesage and Yusuf Kaçar. Turkey's Profile in the G20: Emerging Economy, Middle Power and Bridge-builder[J]. Studia Diplomatic, 2010(2).

[8] 维基百科网站[EB/OL]. http://en.wikipedia.org/wiki/Middle_power.

[9] 张清敏．六十年来新中国外交布局的发展——对党代会政治报告的文本分析[J]. 外交评论，2009(4).

[10] 马振岗．中国外交向立体化格局的全面发展[J]. 国际问题研究，2010(1).

[11] 金灿荣．中国外交需给予中等强国恰当定位[J]. 国际展望，2010(5).

（责任编辑　如月）

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net