

# 中国外交 70 年专家谈（之三）

——全球治理、军事外交、中东欧合作、中等国家关系

上海国际问题研究院中国外交 70 年课题组<sup>①</sup>

**【内容摘要】** 自 2019 年 1 月以来，为了对新中国成立 70 年来的中国外交进行深入研究，课题组牵头组织了十场专题研讨会，邀请百位学者围绕相关问题展开讨论。本刊选编部分专家观点，连续刊发专家谈。本期主要选编全球治理、军事外交、中东欧合作及中等国家关系等方面的内容。有关专家认为，中国在人类命运共同体理念指导下，为全球治理积极贡献了中国方案，中国坚定维护全球治理体系，积极支持和推动经济全球化和贸易自由化进程。军事外交已经成为与政治外交、经济外交、公共外交等并驾齐驱，共同为中国国家利益护航的重要手段和依托。对于中国与中东欧合作，有关专家一方面探讨了中东欧地缘政治经济格局与“16+1 合作”的关系，另一方面也分析了合作的特殊性与创新性，以及“当务之急”与应对之策。对于中国与以色列、土耳其、加拿大、澳大利亚、墨西哥、巴西的双边关系，也从历史经验总结、前瞻发展等角度进行了深入探讨，并突出强调了全方位发展这些双边关系的重要性。

**【关键词】** 全球治理、军事外交、中东欧合作、中等国家关系

**【作者简介】** 中国外交 70 年课题组，课题组长为上海国际问题研究院杨洁勉研究员，应邀参加人员包括国际问题研究界众多专家（上海 邮编：200233）

**【中图分类号】** D8

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2019)05-0001-32

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201905001

---

<sup>①</sup> 按照相关报告在文中出现的顺序，本辑“专家谈”的报告人为刘宏松、夏立平、龙静、高晓川、余建华、邹志强、汪诗明、钱皓、张琨、牛海彬。选编时主要基于专家提供的报告提纲，部分报告参照的是速记稿。依行文需要，编者对有关标题进行了必要调整。

新中国成立 70 年来，随着国力的增强和逐步走近世界舞台的中央，中国对全球治理更具影响力。在领域外交方面，中国的军事外交可圈可点。在中东欧方向，双方开展的合作有利于互利共赢。在中等国家关系上，虽然每一对关系都各有特点，但是这些关系的发展，都具有其必然性，这些关系的发展，有助于这些双边关系的全方位健康发展。

## 一、为全球治理提供中国方案<sup>①</sup>

全球治理的中国方案具有多层次、多维度的内涵。构建人类命运共同体是全球治理的中国方案。中国针对各种全球性问题提出的具体解决方案、治理方式和治理路径也是全球治理的中国方案。中国在长期的经济建设和改革实践中发展出的治理经验和治理理念是全球治理中国方案的实践基础，中国方案在国内治理实践中展现的成效以及可应用于同类全球性问题的潜力，使其在全球范围得到广泛认可并融入全球治理议程和机制。

在人类命运共同体理念指导下，中国提出并推动实施了一系列全球治理的中国方案。在安全、经济、气候变化等议题领域，中国方案为全球问题的解决和全球治理机制的发展做出了重大贡献。受美国等西方国家出现逆全球化逆流的影响，特朗普政府采取贸易保护主义和单边主义政策，违反世贸组织规则，退出巴黎气候协定、联合国教科文组织等国际机制。中国方案以及整个全球治理体系因此遭遇挑战。中国在逆全球化浪潮下坚定地维护全球治理体系，持续为全球治理贡献中国方案和中国力量。

随着中国深度融入国际体系以及经济实力的大幅提升，中国获得了在全球治理体系中发挥引领性作用的历史性机遇，将积极参与全球治理提升到前所未有的高度。中国积极倡导对既有全球治理机制进行渐进式改革，不仅在二十国集团（G20）等全球治理机制中提出治理方案、发起改革倡议，而且引领创建金砖国家新开发银行、亚洲基础设施投资银行（简称亚投行）等新

---

<sup>①</sup> 报告人：刘宏松，上海外国语大学国际关系与公共事务学院教授、欧盟研究中心研究员。

型国际机制，积极推进“一带一路”建设。

### （一）全球治理的中国方案

对于什么是全球治理的中国方案，中国学者提出了四种观点。第一种观点认为，构建人类命运共同体是全球治理的中国方案。中国位居前列的综合国力、在国际体系中的角色变化、坚持走和平发展道路、中华优秀传统文化、马克思主义的思想资源、为全球治理贡献中国方案的主观意愿，使得人类命运共同体方案最先由中国提出。<sup>①</sup> 作为全球治理中国方案的人类命运共同体思想，是新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。<sup>②</sup> 例如，王易指出，构建人类命运共同体就是全球治理的中国方案；构建人类命运共同体思想的根本目标与核心任务，是建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。<sup>③</sup> 乔玉强认为，人类命运共同体思想是在后危机时代传统全球治理体系失灵和治理矛盾频发的情况下，中国向国际社会提出的一种基于世界各国人民共同利益和国际正义的全球治理思想，是应对全球治理困境的中国方案。<sup>④</sup> 耿步健和沈丹丹认为，构建人类命运共同体是为解决全球问题的迫切需要而提出的全球治理方案，要践行这一方案，就必须努力将旨在追求人类整体的、长远的、强调“人与自然”和“人与社会”双重和谐的生态集体主义作为人类命运共同体的价值基础。<sup>⑤</sup> 姚巧华也认为，构建人类命运共同体是新时代变革全球治理体系的中国方案，其实践路径是达成命运与共的全球共识、形成全球治理的制度规范和搭建有效平台载体。<sup>⑥</sup>

第二种观点认为，中国道路和中国在改革开放进程中积累的实践经验是

① 任洁：《人类命运共同体：全球治理的中国方案》，《东南学术》2018年第1期，第10—17页。

② 郝立新、周康林：《构建人类命运共同体：全球治理的中国方案》，《马克思主义与现实》2017年第6期，第1—7页。杨金卫：《构建人类命运共同体与全球治理变革中国方案》，《东岳论丛》2018年第5期，第31—37页。

③ 王易：《全球治理的中国方案：构建人类命运共同体》，《思想理论教育》2018年第1期，第25—29页。

④ 乔玉强：《人类命运共同体：应对全球治理困境的中国逻辑》，《马克思主义研究》2018年第4期，第20—26页。

⑤ 耿步健、沈丹丹：《论全球治理的中国方案及其价值基础》，《江苏大学学报》（社会科学版）2019年第1期，第13—18页。

⑥ 姚巧华：《人类命运共同体：全球治理体系变革与重构的中国方案》，《学习论坛》2018年第8期，第5—11页。

全球治理的中国方案。例如，陈凤英认为，除构建人类命运共同体外，中国道路本身也是全球治理的中国方案；中国道路为那些既希望加快发展又希望保持自身独立性的国家提供了全新选择，为解决人类问题贡献了中国智慧和方案。<sup>①</sup> 保健云指出，中国的改革开放事业可以为全球治理变革提供借鉴和思想资源，能够为全球市场治理机制变革提供模式参考，能够为全球治理体系变革中风险控制机制的构建提供经验借鉴，能够为广大发展中国家和新兴国家区域开放和开发以及欠发达地区的发展提供经验借鉴。<sup>②</sup>

第三种观点认为，全球治理的中国方案是中国针对各种全球性问题提出的具体解决方案、治理方式和治理路径。例如，王秋怡认为，全球治理的中国方案是中国在全球经济合作、大国关系构建、地区热点问题解决等方面提出的具体方案，包括“一带一路”合作倡议、促进南海问题妥善解决的“双轨思路”、解决朝核问题的双轨并进方案、处理缅甸罗兴亚人危机的“三阶段”措施等。<sup>③</sup> 沈雅梅认为，全球治理的中国方案包括中国在构建全球治理理论体系、补充完善全球治理机制、改革全球治理规则、支持扩大发展中国家发言权等多个方面的主张；构建人类命运共同体是中国提出的全球治理理论体系的内核，只是中国方案的一个方面。<sup>④</sup> 李丹也认为，全球治理的中国方案包括治理主体、治理方式、治理平台、治理路径和治理目标五个维度。在治理主体上，中国强调平等参与，反对一国独霸或几方共治；在治理方式上，中国强调基于制度规则的共商合作；在治理平台上，中国主张新旧机制并重，增量改进“做加法”；在治理路径上，中国强调增加发展中国家的代表性和发言权；在治理目标上，中国主张构建人类命运共同体，推动包容共赢的经济全球化。<sup>⑤</sup>

---

① 陈凤英：《十九大报告诠释全球治理之中国方案：中国对全球治理的贡献与作用》，《当代世界》2017年第12期，第16—19页。

② 保健云：《论全球治理体系变革的中国方案：来自中国改革开放的贡献》，《国家治理》2018年第3期，第37—44页。

③ 王秋怡：《全球治理中的中国方案及其贡献》，《当代世界》2018年第4期，第54—57页。

④ 沈雅梅：《探析全球治理转型中的“中国方案”》，《和平与发展》2017年第6期，第1—15页。

⑤ 李丹：《论全球治理改革的中国方案》，《马克思主义研究》2018年第4期，第52—62页。

第四种观点将全球治理的中国方案区分为五种类型：一是补充、修改、改进性质的中国方案，二是把中国的国内治理方案转化为全球治理方案，三是在已有方案无法解决问题的情况下提出的替代方案，四是对已有经验或模式予以折中的方案，五是针对新的全球性问题提出的新方案。<sup>①</sup>

这四种观点其实并非相互排斥。人类命运共同体是中国方案的指导原则。2015年9月，习近平在联合国大会一般性辩论中指出：“和平、发展、公平、正义、民主、自由，是全人类的共同价值。”<sup>②</sup>

中国方案也是在人类命运共同体理念指导下针对各议题领域的治理方案。运用于全球治理实践的中国方案表现为针对各种全球性问题的具体治理方式和治理路径，其与既有治理机制之间存在补充、改进、替代、折中等不同类型的关系。将中国的国内治理理念嵌入全球治理，有助于国内治理与全球治理实现更加紧密的对接，避免全球治理规则与国内治理出现错位。讲究效率、注重公平，让不同阶层、不同人群共同获益，这些都是中国在国内经济建设中长期坚持的治理理念，体现了社会主义经济治理的再分配和响应性特征，即政府有意识干预经济以实现某些不同于自由市场经济运行的结果，并且政府制定的经济政策能够回应普通民众的诉求。

中国基于自身国内治理经验倡导中国方案，有两方面原因。一是国内经济治理的有效性在很大程度上受到同一议题领域全球治理的影响。二是中国的国内治理经验可以应用于同类全球问题的解决。中国在减贫、基础设施建设、经济建设规划等领域取得了举世瞩目的成就，向世界各国展示了中国治理经验的有效性和可信度。这些治理经验为同类全球问题的解决提供了模式参考，构成了中国为全球治理贡献中国智慧的基础。

## （二）中国方案的贡献、面临的挑战和应对

第一，中国在全球治理中提出的一系列方案，在国际社会产生了重要影响，为各个议题领域全球问题的解决贡献了中国力量和中国智慧。例如，2017

---

<sup>①</sup> 庞中英：《“全球治理中国方案”的类型与实施方略》，《学术界》2018年第1期，第5—12页。

<sup>②</sup> 习近平：《携手构建合作共赢新伙伴，同心打造人类命运共同体》（2015年9月28日在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话），《人民日报》2015年9月29日，第2版。

年 3 月 23 日，“构建人类命运共同体”的中国方案被载入联合国人权理事会第 34 会议通过的关于“经济、社会、文化权利”和“粮食权”的两个决议之中。<sup>①</sup>“一带一路”倡议提出六年来，也取得了丰硕成果。为支持“一带一路”建设，中国发起成立亚洲基础设施投资银行，创设丝路基金。“一带一路”倡议和《联合国 2030 年可持续发展议程》的重点目标高度吻合。

“一带一路”倡议涵盖的沿线国家多为发展中国家，其中包括经济发展较落后的国家，与这些国家加强合作，通过加强基础设施建设促进当地居民就业、刺激当地经济增长，可以使部分国家摆脱极端贫困的困境，与沿线国家共同制定一些双边或多边应遵循的规则和协议，还可以帮助其共同应对发展挑战，这充分体现了《联合国 2030 年可持续发展议程》的消除贫困、促进公平等目标。<sup>②</sup>中国在全球发展领域实施的这些中国方案为解决发展中国家特别是最不发达国家的发展问题作出了重大贡献。

中国在 G20 等全球治理机制中提出了国际金融机构改革、贸易自由化和投资便利化、加强国际金融市场监管、国际货币储备多元化、落实 2030 年可持续发展议程、基础设施投资、发展普惠金融和绿色金融等一系列治理方案。这些中国方案得到了中国国内治理经验和治理成效的有力支持，具有解决同类全球问题的前景，因而获得了国际社会的广泛认可。在改革国际金融机构方面，借助有利的政治机遇，中国将增强新兴市场国家和发展中国家在国际货币基金组织中的代表性和发言权以及实施更加严格的国际金融市场监管的改革倡议，引入了 G20 政治共识。<sup>③</sup>中国与其他新兴市场国家通过不懈努力，最终于 2016 年促成国际货币基金组织完成份额和治理机制的初步改革，提高了基金组织的代表性和公平性。

第二，中国方案当前面临的挑战与应对。当前，一些国家的逆全球化和推卸全球治理责任的做法对中国倡导的支持全球化、反对贸易保护主义、在

---

① 郝立新、陈康林：《构建人类命运共同体：全球治理的中国方案》，第 1—7 页。

② 国家发展和改革委员会：《联合国开发计划署就联合国 2030 年可持续发展议程与“一带一路”建设对接与我委沟通交流》国家发展改革委网站，2016 年 11 月 11 日，[http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201611/t20161111\\_826245.html](http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201611/t20161111_826245.html)。

③ 刘宏松：《政治机会与中国在二十国集团机制中的政策倡议》，《当代世界与社会主义》2016 年第 4 期，第 31—37 页。

人类命运共同体理念指导下共同推进全球治理的中国方案构成了挑战，也对整个全球治理体系形成冲击。面对挑战，中国坚决反对贸易保护主义，坚定推进经济全球化。中国坚定地立足于构建人类命运共同体的全球治理理念，努力通过共商、共建、共享寻求全球治理的合作路径。在美国拒绝全面承担其全球治理责任的情况下，中国仍是全球治理的重要贡献者和引领者之一。

在新形势下，中国坚定维护全球治理体系，动员国内外各方资源，支持和推动经济全球化和贸易自由化进程，并主动承担气候变化等领域的全球治理责任，以推进“一带一路”建设等实际行动促进国际合作和共赢发展。例如，在全球气候治理领域，中国积极推动《巴黎气候协定》的落实。美国宣布退出《巴黎气候协定》后不久，中国和欧盟领导人重申了双方在 2015 年《巴黎气候协定》中做出的承诺，同意加强合作，推进协定实施。<sup>①</sup> 尽管美国退出《巴黎气候协定》，中国仍然积极落实 2030 年国家自主贡献方案，而且，中国正通过扩大可再生能源转移海外的方式帮助许多发展中国家特别是“一带一路”沿线国家，完成其 2030 年国家自主贡献计划。<sup>②</sup>

## 二、中国军事外交 70 年<sup>③</sup>

纵观中国军事外交 70 年，无论国际形势如何变化，中国始终坚持捍卫国家主权和利益。特别是改革开放后，军事外交已经与政治外交、经济外交、公共外交等并驾齐驱，成为维护中国国家利益的重要手段和依托。

### （一）十八大以前的军事外交

这一时期的军事外交可以区分为新中国前 30 年和改革开放后两个阶段。中国外交前 30 年是生存性外交。在这段时期，中国在军事与安全领域先后经历了朝鲜战争停战谈判、援越抗美等。20 世纪 70 年代，毛泽东主席

---

<sup>①</sup> 《第十九次中国—欧盟领导人会晤成果清单》，新华网，2017 年 6 月 4 日，[http://www.xinhuanet.com/world/2017-06/04/c\\_1121081995.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2017-06/04/c_1121081995.htm)。

<sup>②</sup> Tim Buckley, Simon Nicholas, and Melissa Brown, “China in 2017 Continued to Position Itself for Global Clean Energy Dominance,” Institute for Energy Economics and Financial Analysis, January 9, 2018, <http://ieefa.org/ieefa-report-china-continues-position-global-clean-energy-dominance-2017/>.

<sup>③</sup> 报告人：夏立平，同济大学智库首席专家、国际与公共事务研究院教授。

根据国际形势的变化，提出了“一条线”“一大片”的军事外交战略。这一战略构想的提出主要是因为中苏关系的破裂，中国从自身安全利益考虑，缓和与美国的关系，实行联美抗苏的军事外交战略。中美苏三角关系的变动也对当时的世界格局产生了巨大影响。改革开放后，中国放弃“一条线”军事外交战略，在国际上奉行独立自主的军事外交战略，主张不结盟、不对抗，摆脱了意识形态的影响，军事外交不再过于强调社会主义阵营身份，积极发展与世界各国的军事交往。军事外交的内容和形式更为多样，并向非传统安全领域扩展，中国军事外交也更为透明。

在这一背景下，中国从务实角度出发调整了与美国和苏联的关系。20世纪80年代，中美双边军事与安全合作逐步进入历史最好时期，甚至被形容为“蜜月期”。20世纪90年代后，随着东欧剧变、苏联解体，国际局势发生了深刻变革。中国与俄罗斯关系呈现友好发展的状态，中俄军事合作逐步密切。相比于这一阶段中俄军事交往密切的状况，中美军事交往则曲折和复杂得多。“9·11”恐怖袭击事件的爆发给中美两国军事关系提供了缓冲之机。20世纪90年代后，中美军事关系断断续续地发展，对台军售和美国军机对我侦察等是引起军事交往中断的主要原因。

20世纪80年代，中国还积极参与联合国等有关国际组织的活动。包括首次派出裁军事务大使、成为国际原子能机构正式成员、签署《禁止生物武器公约》、正式成为联合国维和行动特别委员会的成员、加入《不扩散核武器条约》、签署《禁止化学武器公约》和《全面禁止核试验条约》等。中国积极利用国际组织和国际制度拓展军事外交。包括派遣维和部队等。中国还通过上合组织发展与中亚国家的军事友好关系，积极开展与东盟的军事外交，参与东盟地区安全对话等。

## （二）党的十八大以来中国军事外交

第一，大力提供国际安全公共产品，军队在其中发挥了不可替代的作用。首先，积极参加联合国维和行动。从1990年至今，中国累计派出军事人员3.7万余人次，被国际社会誉为“维和行动的关键因素和关键力量”。这些行动是中国积极提供国际安全公共产品、参与全球安全治理的重要方面。其



次，持续开展海外护航行动。派遣舰队赴亚丁湾、索马里海域护航，是中国响应联合国决议，为维护国际航线和国际公域安全所做出的重大决策。常态化护航已成为中国承担大国责任的重要体现，并赢得国际社会广泛赞誉。再次，积极参加国际灾难救援行动。这是军事外交的重要内容，也是中国军队的光荣传统。在这些国际救援行动中，中国军队展现了大爱无疆的精神，是中国担当大国责任的生动例证。

第二，更好地平衡国际责任与自身利益之间的关系。中国军队坚持正确“义利观”，较好把握了与发展中国家的军事外交关系，力所能及地援助第三世界国家。首先，继续大力向第三世界国家提供医疗援助。2003 年以来，中国军队先后向 50 多个国家和地区派遣 170 余批援外军医专家组，向 40 多个国家提供 120 余批援外医疗物资、紧急人道主义医疗物资，派出 100 余批次专家组赴老挝、赞比亚等国开展军事医学援助。其中，“和谐使命”任务是立足国家战略全局，以海军“和平方舟”医院船为平台，赴海外进行友好访问和人道主义医疗服务的重要军事外交行动。再次，力所能及地向发展中国家提供各种帮助。例如，2012 年以来，中国通过在华举办扫雷培训班和向国外派遣专家等方式，为 9 个雷患国家培训了 350 余名扫雷人员。

第三，积极参与或构建各类安全合作机制。在新安全观指引下，中国军队统筹国内安全与国际安全、传统安全与非传统安全，积极参与各类安全合作机制和论坛，适时主动打造新型安全合作机制和论坛，促进地区和世界安全，提升安全领域话语权。2014 年，“香山论坛”由非官方的二轨交流升级为官方、非官方相结合的一轨半高端安全和防务论坛，成为亚太地区最具影响力的多边安全对话机制之一，此举有助于提升中国在该领域的话语权。

### 三、“中国—中东欧国家合作”和其他多边合作机制的比较<sup>①</sup>

以 2000 年中非合作论坛的诞生为起点，中国在进入 21 世纪后先后建立多个以某一地区作为整体合作对象的机制或平台，这些机制或平台的出现和

---

<sup>①</sup> 报告人：龙静，上海国际问题研究院欧洲研究中心副主任。

发展同中国外交从早期开始逐步奠定的以国与国之间双边关系为主体、以联合国为首的多边机制为舞台的外交传统汇聚在一起，共同构成了当前全球—地区/次地区—双边的多层复合式中国外交框架，丰富了中国外交的内涵，拓展了中国外交的空间，完善了中国外交的结构。

#### （一）“16+1合作”的特殊性与创新性

这一类以某一地区作为整体合作对象的机制和平台，主要包括中非合作论坛（2000）、中国—东盟合作机制（2003）、中阿合作论坛（2004）、中国—太平洋岛国经济发展合作论坛（2006）、中国—中东欧国家合作（2012）和中拉论坛（2015）。在这些地区合作机制中，中国—中东欧合作具有很大的特殊性和创新性。

第一，地区的特殊性。这不完全是个自发形成的地区概念，很大程度上是二战后外力强权作用下的产物。一方面，这导致这一地区内部凝聚力弱，在发展模式和程度上有共性，但又不愿意承认，更强调差异性，合作意愿相对较弱；另一方面，涉外政策独立性不足，在意识形态和安全等领域迷恋和依附于以美国为首的西方，易干扰经济领域的外交决策。

第二，合作属性的特殊性。其不接受中国对它们“发展中国家”的定位。在发达国家、发展中国家、新兴市场三个范畴中游移，缺乏对自己的明确定位，因此也导致其在推进经济合作的过程中希望做的和实际能做的相脱节。

第三，机制架构的特殊性。它们与欧盟存在“半隶属”关系。对于11个欧盟成员国来说，国家主权和欧盟专属权能之间交错分配，不仅从技术层面上增加合作难度，也在决策层面上增加阻力。对于5个非欧盟国家而言，都以入盟为首要任务，以遵守入盟规则为核心原则。欧盟不是冷眼旁观，也不是平等参与，而是居高临下地牵制和高度戒备地监视。

第四，合作机制的创新性。原动力强：从一开始就以由中方总理参与的年度首脑会晤作为推进合作的核心引擎，级别高，频率高。中非是每三年一次召开部长级会议，中阿每两年召开一次部长级会议，中国—东盟则是先前有长期的铺垫和准备，中拉每三年召开一次部长级会议。规划性强：有年度性的纲要文件、2015年出台的中期规划、5年的回顾和总结等。

## （二）“16+1合作”面临的当务之急与应对之策

“16+1合作”的当务之急，一是如何在机制升级、关系升级的趋势下，巩固和拓展合作成果，不使政治外交关系的高位运作成为“空中楼阁”，即经济合作如何跟上政治关系；二是如何应对美国、欧盟为主的西方力量对“16+1合作”施加的负面影响；三是合作机制自身发展的未来方向，是强机制化还是弱机制化。针对不同情况，其应对之策也是不同的。

第一，从促进双边关系发展的传统型多边平台向着“多边带双边，双边促多边”的复合型平台发展。从双边合作扩展到三方合作，甚至是多方合作，不仅是以规模促收益下投资方的意愿，也是以一体化带动经济与社会发展理念下中东欧国家提出的诉求，同时也符合欧盟对中东欧地区的期待。目前已经出现了这样一些具体的合作意向和项目。

三方合作的形式应该进一步丰富，可以是“16+1”内部的三方合作，也可以是“16+1”中的成员和几个重要的观察员国家的合作，还可以是与其他周边国家或者欧洲主要国家或欧盟机构之间的合作。合作领域应以能源、交通、信息基础设施建设为重点。但是，由于各国治理水平参差不齐、法律法规存在差异，这难免影响合作的效率。项目从商议到落成之间的时间跨度和收益周期都较长。因此，中长期收益而非短期收获，将构成多方合作项目的主要预期。中方应该通过顶层设计，合理布局，形成其他领域的短期收获与多边合作领域的中长期收益相互配合，共同推进的格局。

第二，给予中东欧国家更明确的身份定位，给这一合作机制更清晰的原则界定。从身份定位看，既要在中国外交总体布局中找到合适的位置，也要充分照顾到对方的关切与舒适度。可将中东欧国家定位为新兴经济体或中等国家。而包括中东欧国家在内的中等国家在中国外交整体布局中不应继续被忽视或归入并不太匹配的范畴中。从原则界定来看，应将不干涉内政、不涉及安全领域、从属于中欧关系、协助推动一体化发展等明确为合作机制的基本原则。

第三，在机制结构上，将“16+1合作”尝试性地发展成为多层次合作的试点平台。多层次包括中国与欧盟之间的相互尊重、中国与中东欧内部各

次区域突出重点的合作、中国与各中东欧国家之间的双边关系，以及地方层面的合作与交流。借此从各个层面激发活力，使之成为“16+1合作”未来发展源源不断的动力。

第四，从机制化程度来看，目前“16+1合作”和其他合作机制比较，既不算强也不算弱。存在推动具体落实工作的中方设立的秘书处和以合作意愿为基础的各国牵头的领域联合会。鉴于欧盟的存在和中东欧各国差异化需求等因素，尚无法形成更强力、更对等的落实机构，中国依然要担当推动这一机制发展及所有合作举措的引擎。中国若要加强与中东欧内部各次区域合作，可同各次区域现有合作机制开启定期对话，并纳入“16+1合作”框架。

第五，在巩固贸易、旅游等领域常规合作成果的同时，寻找具有战略性、前瞻性、引领性的合作领域拓展合作空间。例如，科技创新和研发领域中的合作。中东欧国家在转型与入盟开启多年后，形成了依附于德国制造业的产业结构，但是在技术转让等方面却受益甚少，中国在这方面有待加强。

第六，加强国内发展战略与“16+1合作”发展方向的对接。具体而言，近年国内提出的“支持民营经济和中小企业”和“长三角一体化发展战略”等都可以在“16+1合作”中找到面向国外拓展的空间。中小企业是中东欧国家的经济主体，在中国国民经济中的比重也越来越大。“16+1合作”应以为中小企业搭建合作平台作为未来发展重点，大力推动跨境电商平台这种具有成本低、速度快、信息透明且及时等优势的合作手段。“长三角一体化发展战略”则可以与以中东欧城市为主的多瑙河城市联盟等现有机制加强合作，互学互鉴。

#### 四、中东欧地缘政治经济与“16+1合作”<sup>①</sup>

冷战结束后，中东欧地缘政治关系仍呈现错综复杂的博弈特点。在欧盟和北约双东扩完成后，中东欧政治、经济和安全机制被纳入跨大西洋体系。以德国为主的西欧大国和美国成为中东欧地缘政治的赢家，俄罗斯的空间被

---

<sup>①</sup> 报告人：高晓川，华东师范大学中东欧研究中心副主任。

挤压到以巴尔干为主的东南欧地区。在亚欧大陆，地缘因素决定了中东欧未来仍将是大国利益交织与竞争的核心区之一。亚欧大陆经济一体化的不断深入为中东欧国家与域外大国借力协同发展提供了契机，其东连西通的交通优势，加上产业基础与布局、人力资源等优势都将使这一地区成为大国竞争的重点。与西欧发达国家 20 余年在中东欧地区的投资和产业转移及俄罗斯在西巴尔干地区的传统影响力相比，中国是中东欧市场的晚到者。2012 年 4 月，旨在加强互利共赢、务实合作的“16+1 合作”机制的建立推动中国与中东欧国家关系发展中具有里程碑意义。该机制加强了中国—中东欧国家间的战略关联性，标志着双方关系进入全面提升和发展的历史新阶段。“16+1 合作”以加强亚欧大陆两个重要的新兴和转型经济体跨区域的合作为目标，但同时它又具有超越跨区域间合作范畴的特点。在合作机制框架下，双方构建了多层级、多领域的交流与合作平台。合作机制下的政策沟通与对话有力推动了多双边合作的发展，为中国—中东欧国家各领域的合作确立了战略目标，形成了中国与中东欧国家间全方位、宽领域、多层次的合作格局。

#### （一）美国重回中东欧并发挥地缘政治作用

2019 年以来，美国与中东欧国家关系互动的活跃度显著增强，美国希望通过深化与中东欧国家在防务、能源和经贸领域的合作来强化其在欧亚大陆心脏地带的影响力。其通过一系列外交活动继续推动与重点中东欧国家的关系发展。2 月，美国国务卿蓬佩奥访问中欧三国。访问期间，他强调美国将通过加强与三国的合作来强化其中东欧的地缘政治作用，挤压中俄在该地区的合作与发展空间。3 月初和 5 月初，捷克和斯洛伐克总理分别受邀访美，并与特朗普会晤；5 月中旬，匈牙利总理访美；6 月 12 日和 8 月 20 日，波兰与罗马尼亚总统分别访美。8 月底至 9 月初，特朗普总统在二战爆发 80 年之际第二次访波。这一系列外交动作都表明美国希望加强在该地区的地缘政治作用。

多年来，中东欧国家对美关系发展主要集中在防务与经贸合作方面，尤其是 2014 年克里米亚危机发生后，处在美欧与俄罗斯博弈前沿的地缘位置决定了以波兰为首的一些中东欧国家对俄罗斯的警惕性和对美国与北约的

安全依赖性都进一步增强。除了继续加强防务合作外，目前能源合作已成为美国在中东欧地区发挥地缘作用的新突破口。在能源合作上，美国希望通过中东欧国家出口 LNG 实现该地区能源供给的多元化，进而弱化当地对俄罗斯的能源依赖。

2019 年 5 月初，捷克召开布拉格 5G 安全会议，协调相关国家 5G 建设的政策规划、安全措施、技术研发和商业应用等。会议提案提出的欧盟与北约国家在 5G 建设中协调政策一致性的弦外之音透露出美国希望拉拢更多盟国效仿或跟随打压中国企业的措施。波、捷、匈、斯等国都是华为、中兴等中国电信企业拓展欧洲市场的重要国家。华为波兰公司是华为在东北欧地区的总部，华为也计划在匈建立欧洲物流中心。有 11 个中东欧国家参加了布拉格 5G 安全会议，占与会国家的三分之一，美国试图以中东欧为突破口在欧洲发起对华技术战的意图明显。

## （二）欧盟投资审查政策与欧亚互联互通战略

自中国政府在 2012 年和 2013 年分别提出“16+1 合作”和“一带一路”倡议以来，欧亚大陆互联互通建设成为促进区域经济和贸易增长的有力引擎。出于维持在中东欧地区产业布局和市场利益的心态，一些西欧国家对中—中东欧合作一直颇有微词，称这一合作起到了分裂欧洲的作用。自 2018 年以来，欧盟出台的一些法案和政策文件对中—中东欧合作构成了外部制约因素。2018 年，美国通过制定外资审查新规，收紧外资对高技术企业的购并后，欧盟也紧随其后，2019 年 2 月，欧洲议会批准外资审查法。据此法案，欧盟将对关键产业（主要包括人工智能、自动化机器、纳米和通信技术等）的外资进行审查，借以保护欧盟国家的利益。根据德国政府阻止中企收购高科技企业的情况来看，此法案有针对中企的意图。

此外，2018 年 9 月底，欧盟出台的欧亚互联互通战略文件强调欧亚互联互通中的欧盟途径与范式。文件在战略层面上对欧亚互联互通进行了规划，其出发点仍在于通过多元、多层次和跨区域的合作强化欧亚互联互通，并把推广欧盟的标准作为优先方向之一。文件突出欧亚互联互通以可持续、全面和基于规则的互联互通为核心，背后反映着欧盟的价值观和市场观。文

件提出在共商基础上推广欧洲标准（包括与欧亚经济联盟国家）。该文件的出台具有连贯性，它反映了大国关系格局不断变化的情况下欧盟希望通过欧亚互联互通建设来进一步增强自身影响力和竞争力的抱负。该文件反复强调与亚洲国家间在市场准入、公共采购、知识产权保护和市场公平竞争环境等方面的对话与合作，欧盟外交官在解读文件时也提出，文件应以“可能推动与中国的合作，在环保标准、招标程序等领域影响中国”的眼光来加以审视。在一定程度上，这也可解读为是欧盟欲以其规则和标准来对冲中国的“一带一路”国际合作。

### （三）应对挑战，不断深化“16+1 合作”

经过 7 年发展，“16+1 合作”机制建设已走在了“一带一路”沿线国家合作前列，中国与中东欧国家在基础设施建设、金融、产业园区、农业和人文领域的合作不断取得丰硕成果，尤其是一些基础设施合作项目以及中欧班列都成为中欧合作与互联互通的新亮点。在双方的共同努力下，中国—中东欧国家间的贸易额及双向投资增长迅速，贸易结构也不断优化，目前机电和高新技术产品占贸易总额的比重超过 6 成。截至 2018 年底，中国在中东欧国家的投资超过 100 亿美元，中东欧国家在华投资约 15 亿美元，双向投资主要集中在化工、金融、医药和汽配等行业领域。2014 年以来，中国与部分中东欧国家的双边关系获得了进一步提升，2014 年，中保建立全面友好合作伙伴关系；2016 年，中塞和中波建立了全面战略伙伴关系，中捷建立战略伙伴关系；2017 年，中匈建立全面战略伙伴关系；2019 年 7 月，中保建立战略伙伴关系。<sup>①</sup>

首先，应积极推动合作机制框架下的平衡发展。目前，中国与中东欧国家的经贸技术合作集中在 V4 国家（波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克），四国对华贸易额超过中东欧国家对华贸易额的 70%。中国企业在中东欧国家 95% 以上的存量投资集中在 V4 国家、罗马尼亚、保加利亚和塞尔维亚等国。受到欧盟政策与市场门槛的限制，中国企业承建的基础设施项目目前主要集中在塞尔维亚为主的西巴尔干地区。在重视中东欧国家对合作机制优先关切

---

<sup>①</sup> 2019 年 4 月加入“16+1 合作”的希腊在 2006 年与中国建立了全面战略伙伴关系。

（扩大对华出口和吸引中国投资）的同时，应采取积极措施增强“16+1 合作”中的边缘化国家对合作机制发展前景的信心，从而促进中国—中东欧国家合作的平衡发展。

其次，应积极处理好合作机制内区域整体性与国家特殊性的关系。中东欧虽具有地域上的整体性，但次区域及国家间的差异性明显，有较发达经济体与欠发达经济体，欧盟经济体与非盟经济体，最富裕国家与最落后国家的人均收入差距近 10 倍。在机制框架内，中东欧国家经济社会发展的差异性和多样性增加了提升中国与中东欧经贸合作水平的现实难度。中东欧国家情况不同，诉求各异，对机制的评估与希冀存在差异。这需要以促进普遍性原则和利益为指导，在尊重差异性与不平衡性的基础上，确定中国与中东欧不同次区域经济体和国家合作的重点与优先方向。

再次，应处理好合作机制内部性与外延性的关系。绝大多数中东欧国家已成为欧盟成员，这决定了“16+1 合作”不仅是中国与中东欧国家间的跨区域合作，同时它也是中欧关系与合作的组成部分。作为全球新兴市场的重要板块，中东欧仍是欧亚大陆大国利益交织与竞争的核心区域之一。法国前外长德维尔潘在《论战争与和平》一书中提出，美国押宝在自由贸易协议和欧洲国家的不团结之上，以防止出现可以与其新科技巨头抗衡的欧洲对手。美国的目标是在其领导下建立一个西方经济集团，并分享其称霸的工具。<sup>①</sup>在重返中东欧战略的背景下，美国因素的干扰已使一些中东欧国家的政策与舆情出现了不利于深化“16+1 合作”的迹象，如在数字经济合作领域。政治及经济的现实利益导致欧盟对匈塞铁路项目表现出矛盾心态。尽管欧盟委员会表示欢迎中国的投资，但从经济利益看，其又对中国资本分享中东欧成员国基础设施建设市场的蛋糕心存疑虑。从实际情况看，欧盟以招标程序为由对匈塞铁路匈牙利段的调查已说明其规则也对深化“16+1 合作”构成了一定的外部性约束。<sup>②</sup>在亚欧陆路基础设施建设中，欧盟亚欧互联互通文件

---

① [法]多米尼克·德维尔潘著：《论战争与和平》，宁暄、姚纪恩、青雯译，中信出版集团 2018 年版，第 370 页。

② 匈塞铁路塞尔维亚段建设合作协议附加条款规定，中方提供 85% 的融资但最多只能承建 54% 的工程。



和“一带一路”倡议都把重点放在巴尔干、欧盟东部伙伴关系国家以及中亚地区。从促进区域可持续发展与国际合作角度看，在推进亚欧大陆基础设施的互联互通中，中欧需要加强战略政策的沟通与对接。

2019 年 4 月召开的第八次中国—中东欧国家领导人峰会高度肯定了合作机制建立以来取得的丰硕务实成果，李克强总理指出，“16+1 合作”是全球化背景下跨区域多边合作的一个代表。“16+1 合作”不断扩大了中国与中东欧国家的利益交汇点，并日益成为“一带一路”倡议下中国对外关系与国际合作中的新亮点。经历了 70 年历史风雨的洗礼，中国与中东欧国家关系经受住了国际风云变幻的考验，虽有波折，但双边关系演进的主要轨迹是不断发展和提升，并建立了创新型的跨区域合作机制。历史的发展总有其内在关联性。中国—中东欧国家合作机制的建立既源于中波轮船公司、中捷友谊农场、中捷友谊机床厂等历史见证的传统友谊，同时它又超越传统友谊，在新的框架下奠定了中国与中东欧国家间互利、共赢合作关系的新起点。中国—中东欧国家合作是推动构建新型国际关系和人类命运共同的积极实践，共商、共建、共享的全球治理观在合作机制中得到了体现，它为跨区域国际合作与发展贡献了中国方案。路漫漫其修远兮，对中国—中东欧国家关系的发展既要有充足的信心，更要走深耕细作的务实合作路径，充分发挥合作潜力，拓展合作空间，推动“16+1 合作”不断迈上新台阶，并为中欧关系的全面均衡发展注入新动力。

## 五、中等国家关系

对于中等国家关系，这里分别归纳中国在过去 70 年中与以色列、土耳其、加拿大、澳大利亚、墨西哥和巴西六国关系的发展历程、主要特点与前景，并对中等国家的角色定位及其在国际体系中的作用等进行讨论。

### （一）对中国同以色列 70 年双边关系演进特征的思考<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 报告人：余建华，上海社会科学院国际问题研究所研究员、副所长，中国中东学会副会长。

在绵延五千年的文明长河中，在世界丰富多彩的多元文明体系中，中华文明同犹太文明均属于少有一以贯之而无中断的两大最古老文明，中华民族同犹太民族相互间的历史联系与友好往来也源远流长。中华文明与犹太文明的最早接触始于古代犹太人流散进入中国之时。

然而在新中国的外交历程中，社会主义新中国同地处欧亚非结合部中东世界“颇为另类”的国家——以色列的双边关系，尤其是两国外交关系的建立却书写了一段一波三折、好事多磨的篇章。70年中国—以色列关系史，基本可以分为四个不同阶段。一是1948/49—1955年的徘徊曲折期：双方相互示好接近却两失建交机遇。二是1956—1976年的冰冻疏远期：双边关系因国际环境的制约以及其他原因的影响而处于低潮。三是1977—1991年的逐渐恢复期：双方外交与时俱进务实调整，建交水到渠成。四是1992年以来的合作发展伙伴期：双方友好合作快速推进，势头良好，多领域亮点纷呈，2017年中以建立创新全面伙伴关系。

纵观当今中以两国关系发展，如下几方面的特征比较突出。第一，中华文明与犹太文明具有许多共性。中犹两个民族均有悠久的历史与灿烂的文化，均对人类文明的发展做出了独特而巨大的宝贵贡献。两个文化也有诸多相同之处，都十分重视家庭纽带与教育功能，均吸收了许多外来文化而主体精神一以贯之。即使两个民族在后来的历史进程中屡遭苦难，但都能够坚持救亡图存之志而自强不息，保持强劲的凝聚力与旺盛的生命力。两个民族在上千年的交往中友好相处。在古代开封，犹太人与当地的汉、回等民族和睦交往中逐渐融为一体，近代以来犹太人又在上海、香港、哈尔滨等地安居乐业。二战时期，中犹两个民族又有反法西斯斗争中互伸援手、患难与共的珍贵友谊。尤其是在纳粹大屠杀期间，上海成为全球唯一无条件接纳犹太难民避难的大城市。这一“患难中的文化交融”在中犹关系史上谱写了难忘的珍贵篇章。1992年12月，以色列总统海姆·赫尔佐克访问中国时，对中国国家主席杨尚昆深情谈道：“中国人民在犹太民族历史上最黑暗的时期帮助我们，以色列人民对此不会忘记。”<sup>①</sup> 对中犹关系史彼此珍视的倾向为两国

---

<sup>①</sup> 潘光、余建华、王健：《犹太民族复兴之路》，上海社会科学院出版社1998年版，第320页。

频繁活跃的民间人文交往创造了良好氛围。可以说，中犹两大古老文明的相似性，相融交合、同舟共济的历史篇章，民族复兴事业的共同追求，为中以两国关系的发展确立了最大公约数。

第二，国际环境和第三方因素在很大程度上制约着现代中以两国关系的曲折演进。中以双方相互之间没有直接的分歧争端与利害冲突。但受到美国因素、阿以争端与冲突的严重影响，这是两国关系起步早、建交进程一波三折、好事多磨的主要原因。无论是 1947 年以色列国建立，还是 1949 年新中国成立，双方均视之为对方的民族复兴伟大成就，很快表示了承认与欢迎态度，从而给对方政权予以宝贵的支持。但新中国成立之初，以美国为首的西方阵营对处于社会主义阵营的中国坚决实施遏制和封锁政策，东西方冷战的国际大环境，迫使追随美国的以色列几度中断同社会主义新中国的建交努力，从而失去“历史性的机遇”。而从 20 世纪 50 年代中期起，中国已注意到阿拉伯国家作为一支新兴的第三世界力量崛起于国际舞台上，而同时以色列与阿拉伯世界的矛盾冲突在不断激化，中国出于支持第三世界民族主义运动、支持阿拉伯国家反对美国等西方支持下的以色列侵略扩张政策的目的，在阿以冲突中采取“支阿反以”的倾向性立场，在争取阿拉伯“一大片”的同时冷淡乃至冻结同以色列的关系。中国改革开放以后，逐渐恢复同以色列的接触，1992 年中以最终建立外交关系，除双方外交政策与时俱进务实调整这一主观因素之外，也是东西方冷战缓和、阿以争端平息等国际环境历史性转折的客观变化所造就。

第三，中以建交“瓜熟蒂落”对双方在国际上打开良好有利的外交局面均具有积极的影响。对中国来说，中国可以在国际舞台上执行更加平衡务实的中东外交政策。在政治解决阿以争端已成为时代趋势的潮流下，中以建交不会对中国与阿拉伯世界的友好合作产生多少负面效应，却可使中国直接参与中东和平进程，为中国创造参与国际事务、处理国际热点问题的契机，有利于中国外交积极作为。另一方面，鉴于犹太力量在西方尤其是美国的重要影响，中以建交有利于中国进一步开拓国际合作局面，推进中美关系发展，更好促进改革开放和现代化建设事业。对以色列而言，中以建交可以促使作

为联合国安理会常任理事国之一的中国在阿以争端和中东和平进程中发挥更具建设性的平衡作用，更加务实地考虑以色列的安全权益，而非“一面倒地”地照顾阿拉伯国家。另一方面，中以建交有助于改变以色列在国际上尤其是东方比较孤立的外交状态，标志着以色列在“亚洲孤立地位的结束”<sup>①</sup>。同中国建交后，以色列得以同印度、蒙古、越南等亚洲国家陆续建交。

第四，中以双方在国家发展建设中彼此合作与支持，互补性突出。以色列是一个“小而强”的新兴工业化国家，科技创新优势突出，经贸投资环境良好，积极参与“一带一路”框架下的基础设施建设等合作。当今中国以现代化经济建设为中心任务，其迅速崛起的国力、潜力巨大的广阔市场，有助于两国在经贸投资、科技创新、水资源、农业、医疗卫生和环境保护等领域互利合作，稳步推进共建“一带一路”重大合作项目。以建立“创新全面伙伴关系”为契机，双方的互补合作有助于实现中以两国在双方国家建设、民族复兴中的互利和共赢。

第五，当今中国坚持独立自主的和平外交政策，坚定维护国际公平正义，倡导共同、综合、合作与可持续的安全观，主张以对话解决争端、以协商化解分歧，在已成地区和平重荷、安全顽症的阿以争端和中东和平问题上坚持公正平衡的明确立场，坚持不懈地积极斡旋促和。2013 年 5 月，中国同时邀请巴以两国首脑访华，习近平主席提出解决巴勒斯坦问题的四点主张。2017 年，中国举办巴以和平人士研讨会，均体现了中国作为负责任大国致力于促进中东和平进程的大国担当，愿为全球瞩目的“世纪之争”——阿以冲突发挥建设性的平衡调和作用。这说明中国发挥建设性作用，量力而行，有选择有原则，积极、主动、务实地推出中国的理念、主张和方案，为参与国际热点问题治理，做出了力所能及的贡献。

总而言之，在当今五彩斑斓的国际社会中，以色列是一个在文化传统和政治社会制度上兼具东西方色彩、在经济发展水平上既不属西方发达国家也非南方发展中世界的特殊国度，中国与以色列 70 年双边关系的演进嬗变，无疑是新中国外交史上一个具有特殊内涵、值得反思总结的案例，这不仅反

---

<sup>①</sup> 肖宪：《当代中国—中东关系》，中国书籍出版社 2017 年版，第 214 页。

映出中国外交与时俱进发展的时代精神，也充分体现了新时代中国具有自身特色、原则性与务实性有机结合的负责任大国外交的宗旨和风格。

## （二）中国与土耳其关系的历史与现实<sup>①</sup>

土耳其是一个地缘特征鲜明、实力较强和影响广泛的地区大国和中等强国，区位优势独特，是中东第一大经济体、经合组织和二十国集团成员，以及上海合作组织对话伙伴国，是“一带一路”海陆交汇处的枢纽和支点国家之一，在经济、安全与全球治理等诸多领域与中国存在利益攸关性。

第一，中土关系 70 年。中土关系经历了从敌对到建交，从缓慢起步到快速发展的历史进程，发展重心逐步从政治过渡到经济，安全与反恐议题也日益凸显。首先，从敌对到建交。新中国成立后，受国际冷战大环境和朝鲜战争的影响，中土两国军队曾在朝鲜战场上兵戎相见，土耳其加入了西方阵营，中土两国关系陷入敌对和隔绝状态，成为冷战格局和美苏争霸的牺牲品，这一时期持续了 22 年。20 世纪 60 年代中土关系松动，两国之间开始经贸往来。随着国际冷战格局的变化和美国率先打开与中国关系的大门，1971 年 8 月 4 日，中国与土耳其建立了外交关系，1972 年 4 月开始互设大使馆。中土建交是顺应国际形势和潮流的必然结果，也是两国经济社会发展的必然要求。其次，缓慢发展阶段。冷战结束前的大部分时间里，中土关系在冷战大环境下处于低水平发展状态。1974 年和 1978 年，土耳其和中国外长首次互访；20 世纪 80 年代以后，中土政治关系发展顺利，两国领导人实现了互访。土耳其一直奉行一个中国政策，在冷战结束之际没有追随西方国家立场，并呼吁解除对华制裁等。冷战结束后，随着国际形势的发展变化，两国关系全面拓展，政治上高层互访大幅增加，在国际和地区问题上相互支持；经济上两国开始把经贸关系放在重要位置，双方人文交流的领域也不断扩大。1995 年和 1998 年，土耳其总统和总理分别访华；2000 年和 2002 年，中国国家主席和总理也分别访问了土耳其。中土贸易 1999 年突破 10 亿美元大关，十年间增长了 3 倍。再次，快速发展阶段。进入 21 世纪以来，中土两国关系快速发展，特别是随着中国的快速崛起和土耳其正发党执政地位的稳固，

---

<sup>①</sup> 报告人：邹志强，上海外国语大学中东研究所副研究员。

中土双方从战略高度审视两国关系。2010年，中土建立战略合作伙伴关系，进一步推进了双方各领域的合作交流。之后两国领导人互访、互动频繁，经贸人文交流更为密切，如互办中土文化年、土耳其旅游年等，在二十国集团等国际舞台上的互动也日益增多。

从历史进程来看，中土关系的发展演变受到国际大环境变化的深刻影响，也受到中土自身发展需求和民间交流的推动。随着中国的崛起和全球影响力的扩大，土耳其对中国加强了解的愿望日益上升，中土战略合作关系和双边政治互信不断加强，经贸关系更加密切，人员交流日益频繁，中土已经成为重要的全球合作伙伴。土耳其还将中国倡导的“一带一路”建设视为自身发展的重要机遇，希望将其与本国的“中间走廊”倡议有效对接。

第二，应对挑战，推动双方关系进一步发展。首先，继续加强战略互信，提升合作层次和拓展合作深度。虽然中土同为新兴发展中大国，也将对方的发展视为重要机遇，但中土两国之间的战略认知存在一定差异与错位，中国更为关注土耳其在安全上的战略价值，土耳其更为看重中国的经济价值。虽然中土建立了战略合作伙伴关系、副总理级政府间合作委员会、中土经贸论坛等机制，但交流层次与深度还有待提升。在这一方面，土耳其尤其需要表明其合作诚意，加强在安全、反恐领域的务实合作。其次，积极平衡中土贸易，这有助于提升双边的政治关系和全方位合作程度。中土出口产品结构趋同，目标市场重叠，这导致双方在国际市场存在竞争关系，容易遭到某些人的恶意诋毁，通过结构性调整实现贸易平衡具有积极意义。再次，防止中土关系受外部大国因素的影响。土耳其在外交上长期受外部大国的影响，美国、欧盟等域外大国对土耳其都有很强的塑造力，内政外交联动性鲜明。受到内外不确定性因素和外部大国等第三方因素的冲击，中土良好的双边关系无法转化为有效的务实合作，中国与美欧之间合作竞争型大国关系会投射在中土关系之中。与此同时，土耳其媒体涉华报道经常显现西方色彩，中国形象容易被西方国家所误导甚至歪曲，一些特定议题的报道在土耳其也产生了负面作用。这些都需要积极应对，以利双方关系稳定和发展。最后，防止中土关系受特定议题的持续干扰。土耳其是中国境外一些分裂分子集中和活跃的国家

之一。土耳其国内裹挟着错误与虚幻的宗教与民族感情因素的认知成为长期影响中土关系发展的重要障碍，并随着形势的变化时而成为中土交往的绊脚石，由此增加了中土关系的脆弱性。对此，我们应积极防范并予以应对。

总之，中土两国需要积极构建长期稳定的战略合作关系，为此需要政治互信、经济互利和安全互惠合作的全方位深化。

### （三）中澳关系的发展及其启示<sup>①</sup>

在探讨中国与中等国家尤其是中等发达国家之间的关系时，中国与澳大利亚之间的关系是人们很容易想到的一组关系。而澳大利亚有意识地把自己定位为一个中等国家，积极参与亚太事务则是在 1983—1991 年的鲍勃·霍克（Bob Hawke）执政时期，1991—1996 年保罗·基廷（Paul Keating）执政时期更使该国的中等国家外交出现一个高潮。<sup>②</sup>

强调澳大利亚作为一个中等国家的属性，对于观察和分析中国与澳大利亚双边关系的发展进程及其特点是非常必要的。<sup>③</sup>

第一，中澳关系发展中的主要成就。中澳建交 40 多年来，两国关系时有波折，但总体来看，两国关系仍处在不断发展之中，取得了中国与中等国家外交中少有的值得称许的成就。

首先，全面战略伙伴关系的构建。国家关系发展处于怎样的水平，在很大程度上是由国家关系发展定位或框架来体现或反映的。国家关系发展定位或框架是双方高层领导根据双边关系发展进程、水平及其潜力，并考虑地区乃至国际局势的特点而对两国关系其时的发展水平所给予的一种肯定以及未来发展的一种规划与展望。2006 年 4 月，两国领导人就中澳建立“21 世纪互利共赢的全面合作关系”达成共识。2013 年 4 月，双方一致同意构建相互信任、互利共赢的战略伙伴关系，并建立两国总理年度会晤机制。2014

<sup>①</sup> 报告人：汪诗明，华东师范大学国际关系与地区发展研究院教授。

<sup>②</sup> Thomas Wilkins, “Australia and Middle Power Approaches to Asia Pacific Regionalism,” *Australian Journal of Political Science*, Vol. 42, No. 1, 2017, p. 112; and Troy Bramston, *Paul Keating: The Big-Picture Leader*, Brunswick: Scribe Publications, 2016, pp. 414-428.

<sup>③</sup> 澳大利亚对本国身份的定位也随时间和场景的不同而不同，比如“轴心国家”或“关键国家”（pivotal power）、“中等国家”（middle power）、“前 20 强”（top 20 power）和南太平洋地区的“超级大国”（superpower）等。参见 Darren J. Lim and Victor A. Ferguson, “Power in Australian Foreign Policy,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 72, No. 4, 2018, p. 306.

年11月，两国领导人决定将中澳关系提升为全面战略伙伴关系。这是中国与西方发达国家所构建的第一个全面战略伙伴关系。构建中澳战略性、全面性、建设性的互惠互利的新型国家关系，不仅符合两国的根本利益，也对亚太地区的稳定、安全、发展和繁荣有着重要影响。

其次，双边交流与磋商机制的建立。国家关系发展框架是需要相应的交流与磋商机制来支撑的。建交近半个世纪来，伴随中澳关系逐步走向全面和深入，一系列多领域、多层次、多形式的交流与磋商机制亦相应建立起来，并对中澳关系产生了积极影响。2013年，中澳确立了两国总理定期会晤机制和两国外交与战略对话机制等。此外，两国还进行了战略防务对话。<sup>①</sup> 这些机制的建立为两国关系的持续健康发展提供了一定的保障。

再次，经贸合作成果丰硕。首先，目前中国保持着澳大利亚第一大贸易伙伴、第一大出口目的地和第一大进口来源地的地位。其次，《中澳自贸协定》签署。作为一个负责任的大国，中国一如既往地支持贸易自由化，反对损人不利己的单边主义和贸易保护主义；作为一个中等规模的国家，澳大利亚视外交与贸易政策为促进本国人民安全和经济繁荣的“关键工具”，而“推进贸易自由化就成为澳大利亚政府提升国家经济福利总体战略的一个重要组成部分”。在澳方看来，贸易自由化的推进有两条主要路径，一是通过世界贸易组织等多边渠道，二是与主要双边和地区经贸伙伴缔结高质量的自由贸易协定。<sup>②</sup> 中澳在倡导自由和公平贸易方面的理念契合为两国自贸协定谈判奠定了必要基础。中澳自贸协定2015年6月17日签署，12月20日正式生效，这是中国与西方发达国家所签订的水准最高的自由贸易协定。在第五轮中澳外交与战略对话中，双方同意从2019年开始实施新一轮关税削减，届时双边贸易中几乎所有商品都将享受零关税。尤其是在服务领域，澳方承诺自协定生效时对中方以负面清单方式开放服务部门，成为世界上首个对中国以负面清单方式作出服务贸易承诺的国家。中方则以正面清单方式向澳方

---

<sup>①</sup> Julie Bishop, "Australian Foreign Policy: The Coalition Approach," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 70, No. 5, 2016, p. 455.

<sup>②</sup> Australian Bureau of Statistics, *Year Book Australia 2012*, Canberra: Australian Bureau of Statistics, 2012, p. 192; and Tristram Sainsbury, "Do We Need More Economics in Australian Economic Diplomacy?" *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 70, No. 6, 2016, p. 615.



开放服务部门。此外，澳方还在假日工作机制等方面对中国作出专门安排。

最后，人文交流成效显著。中澳关系源远流长，目前，在澳华人达 120 多万，中文已成为澳大利亚第二大交流语言。<sup>①</sup> 赴澳华人移民不仅是近代以来澳大利亚社会发展的贡献者，也是中澳关系发展的见证者和参与者，是中澳民间往来的友好使者。在澳华人的政治影响力也在不断提升，成为澳大利亚联邦选举中不可忽视的一支力量。除此之外，澳大利亚成为中国学生海外求学的主要目的地之一。而旅游交往也在两国关系中发挥着独特的作用。中澳之间已建立 100 多对友好省州、友好城市关系。<sup>②</sup> 大量的民间往来不仅是双边良好关系的一个表征和体现，也对双方增进认识与了解，消除对对方的某些偏见或错误认识大有裨益。

第二，中澳没有根本利害冲突。在中澳全面战略伙伴关系不断深化的同时，两国关系中的一些分歧和矛盾却接连出现，并对双边关系正常发展形成一定制约。在这些分歧和矛盾中，有些是源于不同的意识形态、价值观念和政治体制，属于难以消除的结构性问题；有些是人为制造的，带有偏执、陋习甚至种族歧视。<sup>③</sup> 相比较而言，前者可以在寻求共识的前提下求同存异，而后者因其深入骨髓而成为顽疾，其消极影响不可轻视。但另一方面，经贸合作、人文交流等持续推进，出现了被一些媒体和学者称之为“政冷经热”的现象。那么，如何在中澳全面战略伙伴关系这一框架下来看待这一现象，我们需要客观分析和把握。

首先，中澳之间没有根本的利害冲突。中澳两国虽然社会制度、政治体制、意识形态、价值观念等差异巨大，但两国之间没有根本的利害冲突。比如，两国没有历史积怨这类历史问题，没有领土和领海纠纷，没有地缘战略冲突。强调这一点是非常重要的，因为这不仅是两国构建全面战略伙伴关系的重要前提或基础，而且事关维系和发展这一关系的原则和路径，其实际意

---

① 汪诗明主编：《澳大利亚华人发展报告（2018）》，黑龙江人民出版社 2018 年版。

② “澳大利亚国家概况”，外交部网站，2019 年 4 月，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/dyz\\_681240/1206\\_681242/1206x0\\_681244/](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/dyz_681240/1206_681242/1206x0_681244/)。

③ Ron Huiskens, “How to Think about Australia’s Relationship with China,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 71, No. 6, 2017, pp. 563-567; Tony Abbot, “The National Security Case for the Abbott Government,” *Quadrant*, Vol. , No. 4, 2016, pp. 13-14.

义就在于当双边关系因某一事件受到困扰时，强调双边关系的这种一般性基础就可望收到求同存异的功效，可以淡化一些敏感问题，可以把很多问题视作技术层面的问题。比如约翰·霍华德指出，当初自己执政期间，由于“航行自由”、贸易争端、澳美关系以及台湾问题，澳中关系也一度陷入谷底，而目前澳中两国的紧张关系在一定程度上与当时是非常相似的，但是，如果我们求同存异，我们就可以更好地处理同中国的关系。他说：“我们不是要消除两国政府的差异，我们应该习惯彼此之间的差异，而不是对这些差异强加一些人为的解释。”斯科特·莫里森也说，澳大利亚和中国不会就所有问题达成一致，因为我们有不同的制度，不同的国家利益，我们不时会有不同的关注点。自然而然，这将时不时地产生不同的观点。然而，最为重要的是，我们应该本着全面战略伙伴关系的精神。遵循相互平等及彼此尊重的原则，为了我们共同生存的本地区的繁荣，积极地、建设性地管控这些分歧。<sup>①</sup> 这就是中澳之间没有根本利害冲突的另一种诠释。

其次，中澳关系中的一些问题应被视为发展中出现的问题。中澳关系目前正处在发展之中，而发展就会出现新问题。如果不发展，那倒没有机会或可能出现问题了。如果中澳关系还是处在一个非常低的水平上，双方没有什么交集，没有什么利益往来，彼此陌生或疏离，那还有可能出现问题吗？即便出现问题，那也无关紧要。所以，从这一视角来看，中澳关系中出现的一些问题是双边关系不断拓展、深化进程中必然出现的现象，不值得大惊小怪。这些问题不会成为影响两国关系发展的决定性因素。既然是发展中出现的问题，就需要用理性的思维、发展的眼光、积极的方式去审视它；既不能轻视这些问题，也不能过分放大这些问题可能产生的影响。

中澳关系是亚太地区重要的双边关系之一，《中澳自贸协定》是亚太地区乃至全球区域经济一体化进程中的一个具有示范意义的协定，中澳合作取得今天这样的成就实属不易。<sup>②</sup> 在中澳合作日益向广度和深度推进的过程

---

① “澳大利亚联邦政府总理斯科特·莫里森在华人社区活动上的讲话”，澳大利亚驻华大使馆网站，2018年10月4日，<https://china.embassy.gov.au/bjngchinese/181005pmspeech.html>。

② 根据世界贸易组织2016年的统计，至2016年2月，全世界共有267个区域贸易协定。“区域主义已经成为国际事务的一个流行特征。”参见 Edward Best and Thomas

中，双方在一些具体问题上的立场、观点或看法难以趋同，实属正常。这就需要我们以与时俱进的态度去看待中澳关系的现状及其未来。

#### （四）70 年来中加关系中政治资产的“得”与“失”<sup>①</sup>

加拿大是典型的资源型老牌中等发达强国。依照国家“能力”(capability)和“意愿”(will)两要素分析，加拿大地理位置优越，三面环海，国家面积居世界第二位；科技发展居全球顶端；2018 年，加拿大 GDP 总量大约为 17 634.9 亿美元，人均约 47 585 美元；自然资源和物产丰富，但人口稀少，仅 3 706 万人，是一个移民国家，然而国家吸引力居世界前列。作为中等国家，加拿大没有能力和意愿在国际政治和事务中采取单边行动，一是成本太高，二是不安全，三是没有能力。多边外交或诸边外交成为加拿大这样的中等国家的外交首选，双边外交则次之。自二战末期开始，加拿大国家决策者在理性分析本国的能力之后，一致赞同将国家身份定位在中等国家。至 20 世纪 60 年代末，其公众意愿与政府意愿形成一致，中等国家成为加拿大的国家身份。

中加两国正式建交是在 1970 年 10 月 13 日，但两国的民间往来却可以追溯至 19 世纪 50 年代（甚至可上溯至 18 世纪初的西洋参贸易）。如中国淘金者和铁路劳工进入加拿大，加拿大传教士在中国河南、江西、四川、云南、福建、湖北、上海等地开设学校、医院、报社等。新中国成立后，对于中加官方关系来说，在最初的 1949 年至 20 世纪 70 年代初，参与推动中加关系正常化的外交官以及民间人士大都是传教士后代。1949 年初，当国民党“政权”机构以及绝大部分外国使领馆（包括苏联使馆）开始迁往广州时，加拿大使馆驻华使节仍然留在南京，直至 4 月 23 日人民解放军入城后仍未离开。人们常常提及的“白求恩精神”，也是中加关系中的重要“正资产”。

冷战期间，虽然中加两国处于敌对阵营，但在中国三年粮食困难期间，加拿大小麦局和地方政府坚持向中国提供了大量小麦，帮助中国度过了困难时期。“小麦援助”后成为中加两国人民集体记忆中的“美好回忆”。20

---

Christiansen, “Regionalism in the International Affairs,” in John Baylis, Steve Smith, and Patricia Owens, eds., *The Globalization of World Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 364.

① 报告人：钱皓，上海外国语大学加拿大研究中心教授。

世纪 70 年代初，加拿大在与中国建交谈判时，在“一个中国”问题上创新性提出“take note of”（注意到），为后来的 14 个国家（比利时、秘鲁、黎巴嫩、冰岛、阿根廷、希腊等）与中国开展建交谈判提供了“加拿大模式”，加拿大也成为冷战期间第一个与中国建交的西方阵营中的中等发达国家。

冷战结束后，1993—2003 年期间，在自由党政府克雷蒂安总理领导下，加拿大贸易团队访华所建构的“中加黄金十年”成为两国之间“正资产”的集大成者，克里蒂安本人至今仍是中国人民的老朋友。然而，在 2006—2015 年哈珀保守党政府期间，中加关系经历了“政冷经热”到“政温经更热”时期。虽然哈珀在其第二任（少数党执政）和第三任（多数党执政）期间三次访华，但“中加战略伙伴关系”并没有落到实处，中加官方关系总体上仍处于“接触再调整”状态，中加“正资产”并无新增，哈珀的“人权高于贸易”的政治遗产在加拿大议会政治中仍在传承。

在小特鲁多 2015 年 10 月担任“多数党政府”总理后，“适应中国”（accommodating China）成为其执政首年 10 项决策中的第 8 条决策。虽然小特鲁多在执政后的第一年就实现了访华，并与中国达成了总理年度互访机制和外长高层互访机制，双边合作项目得到极大扩展，2018 年也成为中加旅游年，但国际政治的不确定性、突发性（如华为事件）使中加双边外交关系瞬间跌至冰点，中加关系中数年积累的优质“政治资产”一夜“归零”。

中加关系的迅速恶化是两国很多人始料不及的极端事件，同时也促使两国有关研究者重新思考中加关系中长期被掩盖的历史及现实问题以及内在困境和挑战。简而言之，中国的“变与不变”与加拿大的“变与不变”如何对接是中加关系中的重要考量，其中主要涉及这样一些方面：加拿大保守党的“加美关系优先”和自由党的“渐行渐远、渐远渐近”的加美关系之政治传统，中国外交“渐趋强硬”和“四面出击”的新走向，加拿大国内政治的“扬抑抑中”转向和民意对华态度的“下行”，中国传统“防御观”向“进攻观”的转化，加拿大“开放、自由、平等、多元”的传统国家价值观，加拿大中国事务专家对中加关系的“恐惧+希望”“徘徊”和“审慎反制”等。两国的“变与不变”看似对立，难以相容，但若双方能以民生为大局，以多

元和包容为首要，相信两国关系可以在双方的外交智慧中继续前行。

#### （五）中国与墨西哥关系 70 年<sup>①</sup>

中墨之间的双边交往源远流长。虽然直到 1972 年，两国才建立正式的外交关系，但这并不意味着之前两国的联系是一片空白。相反，由于早期的华人移民、冷战时期中国与墨西哥对自身在国际社会中相似的定位（均确认自己为第三世界），以及六七十年代全球范围内的特定政治动向，双方在建交前的非正式交流可以说是比较频繁的。这些交流，使当时在世界舞台上还比较孤立的中国有了一定的渠道去了解墨西哥乃至拉丁美洲，为之后两国外交关系的正式建立奠定了基础，并在某种程度上开启了中国对当代拉丁美洲的认知。经过 40 多年的风风雨雨，双边关系已经进入相对稳定的阶段。值此新中国建立 70 周年之际，回顾中墨以往的双边关系，总结交往中的经验教训，并以此为鉴进而展望双方下一步的发展，无疑对中国的外交事业有着重要的意义。

谈及中墨关系，首先我们要对能够影响这个国家外交的因素有比较准确的把握。总体而言，影响墨西哥外交最重要的因素是其与美国间的复杂联系。一方面，墨西哥的经济结构与地理位置决定了这个国家在经济和政治方面对美国有着较强的依附性。在经济方面，墨西哥工业体系较为完整，生产的工业制成品主要出口到美国，该类出口额占到墨西哥出口总额的 70% 以上。考虑到对外贸易额占墨西哥 GDP 总量的 80% 以上，因此我们可以毫不夸张地说，对美贸易是墨西哥经济发展最为重要的引擎。<sup>②</sup> 此外，墨西哥大量在美侨民，每年也向本国汇回大量侨汇。仅 2018 年，来自美国的侨汇收入就达到了 270 亿美元，相当于当年国内生产总值的 2.2%。仅从这两点来看，我们就能明白墨西哥对美国的依赖程度之深，也能从中管窥此前中墨之间所发生的一些商业纷争（比如高铁毁约事件与坎昆龙城事件）背后的深层原因。

然而，经济上的依附并不意味着墨西哥在外交方面对美国言听计从。比如，墨西哥并没有迫于美国压力而断绝与古巴政府之间的外交关系，也拒绝

---

<sup>①</sup> 报告人：张琨，上海大学文学院历史系拉丁美洲研究中心研究员。

<sup>②</sup> 《贸易额（占国民生产总值（GDP）比例）》，世界银行网站，<https://data.worldbank.org.cn/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?locations=MX>。

了美国试图在联合国内保留台湾当局席位的议案，并选择支持中国的主张。1972 年建交后，在 30 年时间内中国便成为墨西哥的第二大贸易伙伴，各个领域的交往也在不断深化。以上种种，无疑从另一侧面反映了墨在外交方面独立自主的一面。

实际上，墨方的以上选择除了贸易方面的考量外，还存在墨对华地缘政治方面的期待。自美墨战争结束之后，墨西哥国内的反美主义便与亲美思想并存，共同构建起墨西哥外交思想中最为重要的辩证对立面。一部分墨西哥精英持续希望借助于其他势力来制衡美国在墨西哥的影响，这些势力曾包括 18 世纪初期的西班牙、拿破仑时期的法国与 20 世纪初期的英国。在特朗普强势推行单边主义的今天，墨西哥与美国在边境问题与贸易问题上龃龉不断，且分歧短期内没有解决的可能。有鉴于此，墨西哥的一部分精英似乎越来越期望中国在西半球能够扮演制衡美国影响力的角色。<sup>①</sup>

综上所述，就未来的中墨关系，我们似乎能够得出若干有意义的结论。由于墨西哥工业结构与中国相似度较高，因此在将来依旧会是中国在相关产业方面的竞争对手。在经济方面，墨西哥对美国依赖较为严重，因此在墨有关工业与能源方面的投资，中国必须谨慎而行。但与此同时，墨西哥外交政策中长期以来的独立性也客观存在。首先，不同于其他中美洲与加勒比海小国，台湾当局及“台独”势力在墨西哥的影响力可以说是微乎其微；其次，在特朗普极力推行单边主义和保护主义的今天，中墨两国在生物能源、核工业、文化交流与旅游业之间依旧有着广泛的合作空间。因此，如何通过协商，将可能的合作项目一一落实，是中墨两国下一阶段需要探索的重要命题。

#### （六）中国与巴西关系的过去和今后<sup>②</sup>

总体上，中国与巴西相距遥远、文化迥异，但两国关系却源远流长。早在 16 世纪葡萄牙海上贸易时期，两国人民就已有经贸往来，澳门成为重要

---

① 这一推测并非空穴来风，具体可以参见墨西哥外长赴美谈判自拍的华为照片，《墨西哥外长赴美谈关税 机场自拍背景却是华为》，观察者网，2019 年 6 月 1 日，<https://news.sina.com.cn/w/2019-06-01/doc-ihvhiqay3037386.shtml>；亦可以参考墨西哥外长 2019 年 6 月访华所发表的言论，见《向美发出“信号”？墨西哥外长访华寻商机》，参考消息网，2019 年 7 月 5 日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/finance/20190705/2384626.shtml>。

② 报告人：牛海彬，上海国际问题研究院美洲研究中心副研究员。

的物流纽带。19 世纪初，一些华人前往巴西参与种茶和建设铁路等经济活动，至今在里约热内卢还有纪念这段历史的中华亭。巴西与旧中国也保持着外交关系，但受制于旧中国的积贫积弱，两国关系缺乏实质性内容。1974 年，新中国与巴西正式建交，两国关系才迎来真正的历史机遇。早在 1983 年，巴西就已在上海设立总领事馆。建交 40 年来，随着两国所处国际格局和各自综合国力及外交优先度的变化，两国关系表现出先缓慢而后加速的特征，并在进入 21 世纪后快速成长为南南合作、新兴大国合作的典范。具体而言，中巴关系 70 年来，具有多方面可以总结的经验，当然也有一些教训。

第一，意识形态因素始终对中国和巴西关系发挥着潜在和复杂的影响。在 1949—1974 年这段未建交时期，巴西历届政府总体上意识形态色彩较为突出，杜特拉政府甚至宣布国内共产党为非法组织，将巴西定位为冷战格局下西方阵营的一部分。即便民族主义色彩浓厚的瓦加斯政府上台后，也强调保持与西方世界一致性的重要性。在拉美各国反美、反独裁高涨的新形势下，巴西副总统古拉特于 1961 年访华，之后中国根据双方协议派遣了九名工作人员赴巴西从事友好工作。但是，巴西政变当局在 1964 年制造了震惊中外的“中国九人案”，以莫须有的罪名迫害这九位从事两国友好工作的中国人。巴西新总统博索纳罗对社会主义道路并不认同，还在选前对中国在巴西的经济存在表示忧虑，为两国关系的发展蒙上了阴影。事实证明，只有淡化意识形态、注重国家利益，才能搞好国家间关系。在两国关系有所转机和大力发展的时期，巴西此前的德罗斯政府、盖泽尔政府、卢拉政府、罗塞夫政府均奉行相对独立和务实的对外政策。中国在 1974 年提出三个世界划分的理论后，对外战略与意识形态逐渐拉开距离，外交关系的范围逐渐扩展到全球奉行不同意识形态的国家，从而也为发展中巴两国关系创造了更好的条件。

第二，国际格局与国家实力的变化对两国关系的走向更具决定性影响力。在两国未建交时期、建交后最初 20 年这两个时间段内，中国与巴西关系之所以没有取得大的进展，主要原因是受制于国际格局两极化以及两国各自的国家实力较弱的结构性因素。纵观巴西外交战略史，历届政府均非常强调借助外国资本和技术来实现本国的发展。近代中国也有“师夷长技以制夷”

“西学为用”借助外国技术发展本国的传统。由于新中国诞生于内外交困之中，1949 年以后的不同时期分别看重借助与苏联、美欧日等强国的经贸关系来实现自身发展，不具备向外输出资本和技术的自主能力。实力相对较弱，缺乏技术与资本储备的中国，在很长一段时期内难以成为巴西对外交往的优先选择。在中国有能力实施“走出去”战略后，中巴关系也逐渐迎来快速发展的黄金时期，这并不是历史的巧合，而是国家实力发生变化后中国对外战略调整的结果。巴西从卢拉政府以来也逐渐赢得新兴大国的声誉，外交的全球性视野日益突出，两国关系超越双边的互动维度也相应显现。

第三，中巴关系的未来在于从人类命运共同体的高度、从两国互为机遇与依托的角度，推动两国关系切实服务于两国的共同崛起与人类社会问题的合理解决。两国关系的持续发展和制度化建设，使得中巴关系获得了自主性发展的动力源，而不是完全受制于国际结构的变化。比如，两国战略伙伴关系升级为全面战略伙伴关系，两国贸易额接近 1 000 亿美元，两国经贸关系涉及诸多产业部门，这些发展促使两国关系的可持续性和自主发展能力显著增强。中巴两国关系的发展不仅造福于两国人民，也有助于推动人类社会的进步。正如习近平主席在庆祝中巴建交 45 周年的贺电中所指出的，要推动两国关系为维护世界和平、稳定、繁荣作出新贡献。

[责任编辑：孙震海]