



中东地区形势发生剧变、中国与中东关系日益密切的现实，迫切需要中国将制定中长期的中东外交战略提上日程。

## 试水中东：变局下的中国外交

文 / 刘中民

中东变局发生已两年，阿拉伯国家或发生和平方式的政权更迭（如突尼斯和埃及），或在外部的调解斡旋下实现权力过渡（如也门），或发生残酷的内战并引发外部干预推翻原国家政权（如利比亚），或陷入严重的暴力冲突并久拖不决（如叙利亚），其他阿拉伯国家也出现了不同程度的动荡。

在此背景下，中国应对中东变局的冲击，经历了一个从紧急应对到全面统筹的过程。中国既成功消解了中东形势动荡对中国社会稳定的冲击，完成利比亚撤侨的历史使命；也平稳完成了应对利比亚危机、协调大国关系、巩固和调整与阿拉伯国家关系等外交任务。在此过程中，尽管国内舆论围绕中国应对中东变局的战略、策略、手段、方式等问题有些争议，但必须肯定的是，对中东变局的成功应对是进入新世纪以来中国外交在危机管理方面取得的巨大胜利，同时也积累了宝贵的经验。

### 中国应对中东变局的成就

在应对中东变局的过程中，中国确立了冷静观察、趋利避害、顺势而为、稳妥应对的基本政策，并取得了不少成就：

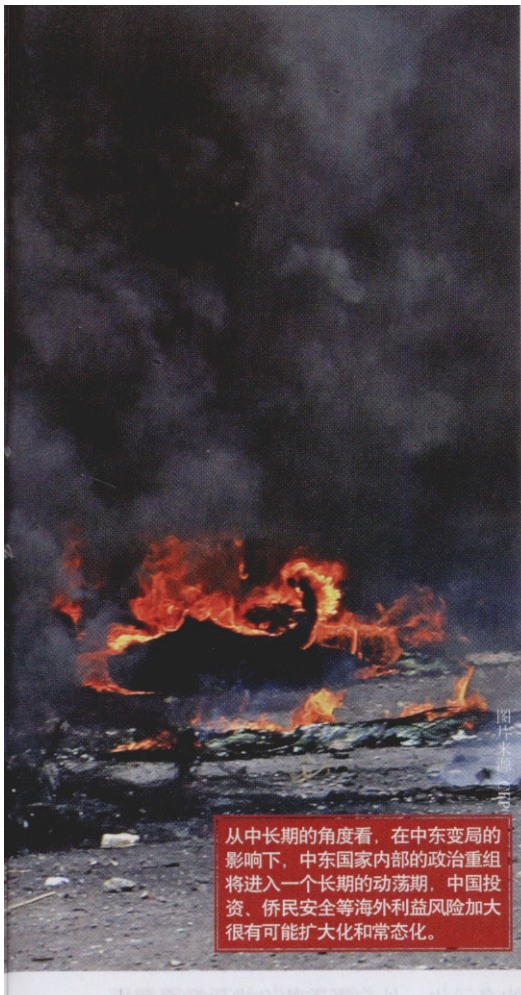
逐步形成了较清晰的政策理念，宣示了中国应对地区危机、参与全球治理的基本理念。2011年5月，杨洁篪外长在访问中东后对中国的政策理念进行了总结：首先，中国坚持不干涉内政原则，即尊重和支持地区国家自主处理内部事务，相信地区国家和人民有能力、有办法找到适合本国国情的发展道路和治国理政方式；中国反对使用武力，呼吁各方通过政治手段、以和平方式解决矛盾；中国呼吁国际社会支持地区国家为恢复政局稳定、发展经济、解决热点问题所作的努力，特别是积极推进中东和平进程，为地区恢复和平稳定、寻求可持续发展创造良好外部条件。体现在

叙利亚问题上，中国并未寻求刻意保护巴沙尔政权，而是反对以外来武力干预的方式进行政权更迭。

内外联动，多方协作，顺利完成利比亚撤侨。在利比亚危机发生后，中国迅即启动应急机制，积极动员国内外各种资源，海陆空三路并进，圆满完成了撤离三万多名中国公民的壮举。在完成这次空前大撤离过程中，该地区许多国家提供了积极合作，这是顺利完成任务不可或缺的因素，也从一个侧面反映我国外交的积极成果。在此次规模空前的撤侨行动中，海空军力量首次参与撤侨，充分展示了中国作为崛起大国的国际地位。

克服困难，确保中阿关系的继续发展。从经贸关系看，2011年的中阿贸易额从2010年的1400多亿美元增加到1954亿美元，就是明证。在政治和文化领域，双方的关系仍在继续发展。2011年5月，“中阿合作论坛”第八次高官





从中长期的角度看，在中东变局的影响下，中东国家内部的政治重组将进入一个长期的动荡期，中国投资、侨民安全等海外利益风险加大很有可能扩大化和常态化。

会在卡塔尔首都多哈顺利召开，中国与海合会第二届战略对话会议在阿联酋首都阿布扎比召开；2011年12月，“中阿合作论坛”第四届“中阿关系暨中阿文明对话研讨会”在阿布扎比召开；2012年1月，温家宝总理访问沙特、阿联酋和卡塔尔三国，并出席世界能源峰会；2012年5月31日，“中阿合作论坛”第五届部长级会议在突尼斯海滨城市哈马迈特举行……这些都是中阿友好关系继续稳健发展的集中体现。

坚持原则，推动中东问题的政治解决。在西方试图照搬“利比亚模式”以颠覆叙利亚政权的安理会决议案之际，基于对利比亚战争教训的总结，中国于2011年10月4日和2012年2月4日、7月19日三次对安理会的叙利亚问题决议案行使否决权，彰显了中国捍卫联合国宪章，维护中东地区和平的外交勇气。

为推动叙利亚问题的政治解决，中国还多次提出关于解决叙利亚问题的

主张和倡议，敦促有关各方落实日内瓦外长会议公报、安理会有关决议和安南“六点建议”，积极支持联合国和阿盟联合特使安南、卜拉希米开展斡旋，积极做叙利亚政府的工作并与反对派进行接触，同时保持与国际社会有关各方的沟通，并向叙利亚人民提供200万美元的人道主义援助。

保持具体外交政策的灵活性，力争“有所作为”。坚持不干涉内政、反对使用武力并不意味着无所作为。相反，中国与联合国、相关大国、地区组织、地区主要国家保持了密切的沟通与协调，并在不超越中国外交基本原则的基础上在具体的政策上保持了适度的灵活，避免了僵化。在中东形势动荡的关口，中国外长、中东问题特使等官员先后访问中东国家，相继接待沙特特使、苏丹总统、利比亚反对派、叙利亚反对派访华，都体现了中国力图“有所作为”的外交勇气。此外，中国在并未承认利比亚反对派“全国过渡委员会”的情况下，派外交官员访问班加西与之进行接触，也体现了中国外交的灵活性。

### 中国依旧被动

当然，中国对中东变局的应对也存在着需要改进的空间，主要表现为仍存在一定的被动性。

中国对外交应对时机的把握上仍显滞后。例如，与西方外交官在中东变局发生不久就频繁出访相关国家相比，中国相关外交出访活动主要是在2011年3月以后才相继展开的，存在一定的滞后性。

中国与中东国家反对派的接触和沟通不够主动。由于中国长期以来更习惯于官方交往，在与反政府力量交往方面的渠道不够畅通，人才相对缺乏，非政府力量作用有限等因素的制约，中国与埃及穆斯林兄弟会、利比亚和叙利亚反对派的接触显然滞后于其他大国。

中国外交斡旋和调停的主动性不

够，国际影响相对较小。俄罗斯在安理会涉叙决议案中，投的票与中国完全一致，但在后续的外交参与和外交介入方面，它显然比中国更为直接、更为积极，其经验值得中国学习。

对阿拉伯国家的公共外交有待加强。以叙利亚决议案否决票为例，阿拉伯国家对中国仍存在一定的误解和偏见，迫切需要中国通过公共外交予以破解。笔者近期曾参加一个专家学者代表团访问卡塔尔、埃及、沙特和阿联酋等国，在与这些国家的智库和媒体专家接触过程中，我们发现他们对中国仍存在一定的误解，但同时也希望中国应在官方层面以外，通过多种渠道、多种形式多做宣传和解释，以便阿拉伯社会更全面地理解中方的立场和政策。

### 对推进中国中东外交的若干思考

第一，进一步增强对中东战略地位的认识。近年来，中国先后发布了《中国对非政策文件》（2006年1月）和《中国对拉丁美洲和加勒比政策文件》（2008年11月），标志着中国对非洲和拉美外交战略的日渐成型，但迄今尚未发布对中东政策的政府性文件。尽管这并不意味着中国没有对中东的外交战略，同时也反映了中东地区形势复杂，制定统一外交战略和政策存在相当多的困难这一现实，但是，中东地区形势发生剧变、改革开放以来中国与中东关系日益密切，以及国际社会了解中国中东外交的外部需求等现实，都迫切需要中国将制定中长期的中东外交战略提上日程。

中国的中东外交战略在内容上应包括中东在中国外交中的战略地位、中国与中东国家关系的历史与现状、中国在中东的国家利益、中国中东外交的原则和机制、中国在中东热点问题上的立场和政策等。这里重点讨论中东的战略地位问题。近年来，逐步将中东地区从中国周边战略延伸地区调整为对中国大周边



2012年8月，“阿拉伯之春”后当选为埃及总统的穆尔西选择首访中国。图片来源/CFP

的重要组成部分，反映了中东在我国外交全局中战略重要性的提高。但落实到具体的认识上，中国仍习惯于从政治上的战略依托、安全上防范“三股势力”的屏障、经济上的能源保障和经贸利益来认识中国在中东的利益。尽管这种认识并无不当，但却表现出狭隘性与功利性的缺陷。在充分认识上述重要战略利益的基础上，中国的中东战略应增强以下两点认识：

一是从全球治理的高度看待中东的战略重要性。中东的安全与发展问题已成为全球治理的重要内容，已成为中国履行国际责任无法回避的问题，尤其是中国在能源、贸易、金融、气候变化等问题上的外交政策都需要中东国家的支持。在此背景下，“将中国与中东伊斯兰国家关系仅仅定为中国‘周边战略的延伸和大周边战略的组成部分’，显然已不足以反映中国与中东伊斯兰国家关系的实质性内涵”。

二是从“大中东”的地缘战略高度认识中东的重要性。在陆缘安全层面，中东与中亚、南亚共同构成地缘政治的“心脏地带”，直接影响中国西北的安全环境；在海洋安全层面，中东直接关

系到中国能源通道的安全以及中国在印度洋的战略利益。当前，包括中东、中亚、南亚的“大中东”地区在地缘政治上的一体化趋势日益突出，美国从中东战略收缩和重返东亚的战略东移，使中国西北陆疆与东南海疆安全压力呈现出同时吃紧的态势。因此，中东对于中国安全的重要性已远远超过防范“三股势力”的简单范畴。

第二，适度扩大中国对中东国家的援助和投资，推动中东国家的经济与社会发展，增强中国对中东的影响塑造能力。中国应进一步深刻认识外援的政治功能与战略作用，适当增加对转型时期阿拉伯国家的援助与投资，同时要建立对外援助的政治、经济、效益和环境等方面的评估机制，大型援建项目要通过国际机构进行环境等方面的评估；在发展投资方面，应力争避免粗放式经营的投资项目。

第三，进一步增强外交斡旋的能力，保持与国际组织、西方大国、地区组织与国家的沟通、协调，会同国际社会在联合国安理会的框架内采取积极的预防性外交，加大对解决中东热点问题的参与力度，发挥劝谈、促和的建设性作用，维护中东地区的安全与稳定。在

具体的外交实践中，中国既“要敢于向当事国提出符合国际道义的更为可行的具体解决方案”，又要“继续遵循决不强加于人的主权原则，处理好不干涉内政与建设性介入的关系”。如何增强议题设置能力至关重要。

第四，坚持多边与双边并重，继续稳妥推进中国与中东国家关系的发展。在进一步加强中阿合作论坛机制建设的基础上，应加强对阿拉伯国家差异性的认识，并开展有针对性的双边合作。在阿拉伯世界分化加剧的背景下，中国应在加强与阿盟、非盟等地区组织协调的基础上，重点加强与海合会战略对话机制的建设，根据中东国家形势变化有针对性地调整与相关国家的关系，加强与埃及、沙特、土耳其、伊朗、以色列等地区大国的沟通、协调与合作，确保中国与中东国家关系的平稳过渡。

第五，要加强中国中东外交主体的多元化、外交渠道的多样化和多层次化，尤其是要加强与中东国家政治反对派的接触。在中东发生政治变革的背景下，与政治反对派打交道已成为域外国家无法回避的问题，而加强与民众交往，致力于引导公民社会建设影响中东国家的政治转型，已经成为美欧大国中东外交的重点。因此，中国应通过加强政党、非政府组织、民间团体、企业、研究机构、个人等多元外交主体建设，通过民间交往、宗教交往、人文交流等渠道，加强与中东国家政治反对派及其他主要社会组织的接触，夯实中国中东外交的社会基础。

从中长期的角度看，在中东变局的影响下，中东国家内部的政治重组将进入一个长期的动荡期，中国投资、侨民安全等海外利益风险加大很有可能扩大化和常态化。因此，除加强自身的防范意识和应急机制外，要求驻在国政府提供更有力的安全保障，适当增强与地方政府、部落势力乃至反政府势力的沟通和接触能力，都是中国面临的具体问题。■