



◎文/ 阎学通

如何认识国际形势和 我国外交政策

如何认识国际形势对于执政者和辅政者来讲都是非常重要的，因为形势判断直接关系到决策和服务的成果。当前各种渠道信息庞杂，非从事国际关系相关工作的同志如何正确认识国际形势是我们面临的现实问题。在此，笔者总结个人学习思考过程中的一些经验，为读者介绍一些相对简单的方法，来判断哪些国际形势认识是相对符合客观实际的，

仅供大家参考。

一、从实力对比变化趋势认识国际形势

综合国力变化是影响国际格局变化的第一要素。国际格局的变化受到很多因素的影响，但其中影响力最大的因素是大国的综合国力。在国际社会这个体系中，决定国家“社会等级”的是国家间综

设计服务、生物、新材料、软件和服务外包、文化创意、云计算、大数据、移动互联网、信息技术服务、快递、节能环保服务、融资租赁、第三方支付、检验检测认证、人力资源服务、工业机器人等。新兴业态和服务业的发展环境有很大的改善空间。今后可从深化改革开放、完善财税政策、强化金融服务实体经济、健全价格机制等方面，加大对新兴业态和服务业的政策支持力度，促进新兴业态和服务业发展。

综合上述分析可以看出，当前我国经济运行状况符合增长阶段转换期“速度下台阶、质量上台

阶”的变动趋势。当前需要在不断深化经济体制改革的同时，增强宏观调控的针对性，精准发力，在不推高杠杆率的情况下将经济增速保持在合理水平，为结构调整、培育新增长动力、防范和化解风险创造有利条件，在短期和长期经济增长之间、需求和供给之间、经济增长和结构改善之间取得平衡，培育经济增长的新常态。

（作者系国务院发展研究中心宏观经济研究部第二研究室主任、研究员；国务院发展研究中心办公厅副主任、研究员）

合国力的消长，这是一个相对量而不是绝对量。例如，世界两极化还是多极化趋势是由大国间的实力对比变化决定的。目前情况下，当中国与美国的实力差距缩小，两国又同时拉大与其他大国的实力差距时，两极化的可能性才会出现。美国实力大幅下降或同时出现多个实力相当的国家，多极化才有可能。可见，国际格局多极化还是两极化都是大国实力对比不断变化的结果。判断国际格局变化趋势的根本依据是实力，而不是判断者的知名度或机构权威性。

我认为，人均GDP与综合国力没有太大关系。有的小国人均GDP长期是美国的两倍以上，但其国家综合国力在国际政治中基本可以忽略不计。国际格局的变化、国家利益冲突时的较量、国际战略竞争与合作等事务都受到大国综合实力的影响，但与这些国家人均GDP都未必有直接的关联。

二、从历史的角度认识国际形势

国际趋势的变化时缓时急，以10年为观察期限较为适宜。国际形势的变化不是均速的，有时快有时慢。1988年美苏在核竞赛上达成和解，宣布冷战结束，1991年12月苏联解体，两极格局结束，4年里的变化使国际形势发生质变。但2001年阿富汗战争至今的14年里，国际形势没有发生质的变化。根据我30多年从事国际关系预测研究的经验，目前人类对于国际关系的认识能力还非常有限。自上世纪60年代，欧洲的罗马俱乐部发布长期国际经济形势预测报告以来，时间定为20年的预测研究成果被历史证明基本上是错误的。我个人以为，依据现有科学研究能力，预测10年的国际形势或可有一定的把握。以往10年国际形势的变化过程，对我们认识今后10年国际形势变化趋势具有重要作用，可作为研究的重点。

人类历史是一部文明进步史，国际关系的内容和形式是不断变化的，但在本质上则是相通的。国际关系的本质是国家间的权力竞争关系，但在不同

历史时期，国家间竞争方式和竞争内容是不同的。例如，知识经济时代，国家间的竞争内容不再是肥沃农田而是技术优势；在核时代，大国不再以全面战争方式，而是通过争夺国际规则制定权的方式竞争国际主导权。鉴于此，认识当前国际形势要区分什么变了什么没变。例如，中美之间实力差距逐步缩小可能会导致竞争逐渐激烈。过去10年，中美在经济领域里的主要矛盾是贸易赤字和汇率，今后10年，竞争的内容也会越来越复杂。过去10年，由于军事实力相差悬殊我主要以军事不透明的策略威慑美国，今后10年，也可选择其他策略。

三、从国家利益的角度认识国际形势

国际形势变化是各国维护本国利益的结果。世界上有200多个国家和政治实体，其特殊性各有不同。然而，从国家利益角度来讲，各国的对外政策都只有一个目的，即维护本国的利益。竞争与合作、结盟与不结盟、友好和对抗都是维护国家利益的手段，各国的手段选择取决于哪种手段利大于弊、损失最小。根据这个规律我们可以知道，美国不愿意看到强大的中国，因此防范中国崛起是美国的对华政策主轴。在西方增加对俄罗斯制裁的情况下，中国崛起意味着中国可向俄罗斯提供更多强大的战略支持，因此俄愿意深化与中国的军事战略合作。中国崛起增强我维护在南海主权的实力，有的国家会根据自身利益选择与我国对抗的政策。

安全利益冲突是推动国际形势变化的最大动力之一。安全意味着没有威胁、没有恐惧和没有不确定性，从这个意义上说，不参加战争的国家并不必然安全。世界上所有国家都面临着安全利益受威胁的问题。虽然世界大战发生的可能性下降，但国际安全威胁没有减少，特别是全球化时代，传统安全威胁不减的情况下，非传统安全威胁日益增多。经济利益冲突对国际形势的影响是无法与战争、领土争端、核扩散、分离主义、恐怖主义中任何一个相提并论的。如果没有安全利益冲突，国际社会几

乎就成了一个和谐世界。有一种误解，认为国家强大了国家面临的安全威胁就少了。美国比德国强大得多，而美国面临的安全威胁也比德国大得多。中国崛起将是可改变21世纪国际形势的最大事件，因此，伴随我国的崛起，我国面临的国际安全问题将会越来越多。除了美国和一些反华力量会加强与我对抗政策之外，我国利益在全球的拓展就决定了我国面临的安全威胁将增加。例如，我出国人数越多，中国公民海外安全威胁问题就越严重。

四、从客观变化认识外交政策的效果

政策的合理性由政策效果决定。进入21世纪后，我国学界就开始了关于对外政策应坚持韬光养晦还是转向有所作为的争论。这争论至今也未结束，但争论的内容从是否应调整，转变为有所作为政策是否成功，这些仍需要以客观结果作为判断标准。

一些人相信西方媒体的分析，认为我与日本、菲律宾关系恶化是因为我对外政策开始强硬。然而，仔细观察一下我与日本、菲律宾关系的恶化时间起点，就能发现双边关系恶化早于我政策调整。我与日本关系恶化始于2001年小泉参拜靖国神社。小泉2006年下台后，中日双边关系回暖3年，2010年就发生了日本故意抓扣中国渔船事件，而后发生2012年9月日本将钓鱼岛“国有化”事件。菲律宾总统阿基诺2010年上台后就在南海问题上大幅调整对华政策，并于2012年4月率先挑起黄岩岛事件，激化两国南海争议，使中菲关系遭受严重挫折。中日和中菲关系恶化都在我国调整对外战略之前。这个客观现象说明，关系恶化并非源于我外交战略调整。

2013年后，我国对外战略环境发生较大的变化。我们可以从下面四方面观察外交战略调整的客观结果是什么。

一是实质性的战略伙伴关系得到加强。中俄军事合作深化，柬埔寨成为我在东南亚最可信赖的伙伴，巴基斯坦仍是我在南亚最可靠战略支点。

二是与绝大多数国家的关系得到了改善。关于中国在非洲经济殖民主义的舆论下降，中东国家呼吁中国在中东事务中发挥更大作用，拉美国家把中国视为今后拉丁美洲地区之外优先的合作国家，很多欧洲国家开始拉近与我国的关系，在中美之间搞等距离外交。对我国公民实行免签和落地签证的国家由不到20个增加到49个。

三是美国开始向与我平等打交道的方向发展。美国长期以来对我国政策是居高临下，不愿承认中国与美国有平等的地位。美国很长时间不接受我国“新型大国关系”建议的原因之一就是不愿意给我与其平等的地位。2013年底美国官方正式接受了“新型大国关系”这个概念，2014年7月的中美战略对话会上实现了双方提出的议题同等重视，同年8月奥巴马调侃中国，暗含他承认中国也是个超级大国的潜台词。日本和菲律宾怀疑美国在他们与中国对抗中的战略支持是否可靠。

四是少数与我对抗的国家采取的抱团政策未能达到预期目标，而且有瓦解可能。日本搞价值观同盟，印度、法、德、英都不支持。美国搞美日澳三边同盟，目前尚未达成正式协议。菲律宾提议召开南海声索国会议，并未形成大的气候。越南只是和美、日、菲搞双边军事合作。美国为防范我国崛起的重返亚太战略不会因领导人变更而改变，但是，菲、澳、日三国领导人变更后则可能改变对华政策，因为这三国目前的对华政策很大程度上受到现任领导人个人因素的影响。

有所作为外交战略对于我国外部环境改善是否能起到重要作用，仅靠这两年的成果还不能作出最终判断。这个战略能否成功的关键不在于其具体的战略内容，而在于其改革创新的实质。而对复杂多变的外部环境，无论多么成功的外交战略，只要长期保持不变都必然走向僵化。客观的国际形势是不断变化的，只有根据国际形势的变化及时调整创新的外交战略才能立于不败之地。

（作者系清华大学当代国际关系研究院院长）