

# 想像与真相：中国的中东政策

牛新春

**内容提要** 冷战时期，大国博弈、阶段性国际政治利益是决定中国中东政策的主要因素。冷战后，大国博弈退出决策舞台，阶段性国际政治利益的影响攀升，同时经济利益的重要性日益凸显，中国与中东国家的政治、经济和军事合作稳步推进。当前，中美全球博弈骤然加剧，美国在中东不断采取敌视、反制中国的言行，关于中东“中美大博弈”“中国取代美国”的炒作逐渐升温。对此，中国不仅要防范大国对抗重返中东舞台，而且要适度调低阶段性国际政治利益的决策主导地位。更重要的是，中国中东政策迫切需要转型升级，深刻领悟“总体国家安全观”思想，着眼于长远目标，促进政治、经济和安全手段的有机融合，逐步形成相对稳定、独立和具有内在一致性的“总体中东政策”，循序渐进地塑造一个和平稳定与发展的中东。唯有此，才能维护中国的长远国家利益。

**关键词** 中国外交 中国的中东政策 中美关系 “总体国家安全观”

**作者简介** 牛新春，中国现代国际关系研究院中东研究所所长、研究员（北京 100081）。

中国的中东政策是中国政府各部门代表国家在中东采取的各类行为的总和，围绕中东政策的研究领域既包括政策思想、手段、目标和影响，也包括决策因素、机制和过程，还包括各类政策行为本身的内在联系、结构或冲突。本文不是对中国中东政策全景式的俯瞰，而主要从决策影响因素的单一视角切入，分析中国中东政策的内在逻辑及未来发展趋势。

中国、西方与中东之间因历史、文化与意识形态差异巨大，长期以来相互之间存在诸多脱离基本事实的想像，中国中东政策就是想像的重灾区。近年来，随着美国中东战略收缩，中国在中东的影响力上升，想像与事实之间的差距急剧扩大。关于中国中东政策的四类叙事方式广泛流传。其一，中国

“搭便车”，在中东几乎没有政治、经济和安全投入，坐享美欧带来的和平红利；中国仅仅通过“外交语言”参与中东和平进程，中国的影响“感觉不到”。<sup>①</sup>其二，经济利益是中国中东政策的中心目标，政治和安全行为是工具、手段和辅助，围绕和服务于经济利益。<sup>②</sup>其三，中国正在中东下一盘“战略大棋”，经济仅仅是大战略的工具、跳板或掩护，迟早会展现真正的战略意图，“中国的政治、安全权力必然追随经济权力西进”，中国的最终目标是在中东驻军。<sup>③</sup>其四，中国的利益和手段“错位”“不匹配”，拥有庞大的经济利益，但保护利益的政治、安全能力严重不足，甚至缺乏足够的决心和努力。<sup>④</sup>这些叙事方式均基于西方国家中东战略的历史经验和逻辑，凭空想像中国中东战略的因果关系，未能充分考虑、理解中国的国家特质现与时代特性，存在较明显的缺陷。更重要的是，上述四种叙事方式有一个共同逻辑前提：中国在中东拥有庞大的经济存在，获得巨额经济利益，中东对中国的经济重要性日益增大。这个逻辑前提本身就偏离事实较远，在此基础上的叙事框架必然经不起事实检验。中国中东政策有自己独特的历史逻辑、现实起点，也因此有不同于外界“想像”的未来走向。

## 一 中国中东政策的历史逻辑

回顾过去70年的历史，中国的中东政策演变同中东本地区的形势变化关联不大，而主要由大国格局和中国国内形势决定。横向看，大国博弈、阶段性国际政治利益和经济利益共同决定了中国中东政策。纵向看，中国中东政策既有历史延续性，又有一定的阶段性特征。横向因素与纵向因素相互影响，共同构成不同时期的中国中东政策。

---

<sup>①</sup> Modechai Chaziza, “China’s Policy in the Middle East Peace Process After the Cold War”, *China Report*, Vol. 49, No. 1, 2013, pp. 161 – 199.

<sup>②</sup> James Rearden – Anderson, “China and the Middle East”, in James Rearden – Anderson ed., *The Red Star and the Crescent: China and the Middle East*, Oxford University Press, 2018, p. 1.

<sup>③</sup> Stephen Blank, “Silk Roads and Global Strategy: China’s Quest”, in James Rearden – Anderson ed., op. cit., p. 171; Kenneth F. McKenzie, Jr., “Commander United States Central Command, Before the House Armed Services Committee”, <https://docs.house.gov/meetings/AS/AS00/20210420/112498/HHRG-117-AS00-Wstate-McKenzieK-20210420.pdf>, 2021-03-10.

<sup>④</sup> Andrew Scobell, “China’s Search for Security in the Greater Middle East”, in James Rearden – Anderson ed., op. cit., p. 14.

西汉以来，中国与中东联系总是时断时续，中东作为陆海丝路的交汇点，有时是中国途经欧洲的通道，多数时候因动荡不安而变成障碍。伊斯兰教扩张、蒙古西征时期，双方密切接触，却非自愿、和平与互利的关系。15~19世纪奥斯曼帝国、萨法维王朝时期，中国与中东交往严重受阻，只有少数商人、朝觐者冒险往来。20世纪初英帝国统治时期，中国与中东交往的通道恢复，但中国当时处在内外交困之中，“伊斯兰教成为这一时期中国与中东交往的唯一中介”。<sup>①</sup>可以说，新中国成立前，中国对中东认知有限，新中国成立后的前30年双方主要是政府间交往。1980年，中东是全球华人数量最少的地区，仅有7万人，由此可以管窥中东与中国之间的隔阂。<sup>②</sup>相比之下，欧洲、印度与中东则有着非常深厚的历史渊源。

### （一）大国博弈与阶段性国际政治利益

1949年新中国成立后，大国博弈是中国中东政策的首要考虑因素，中国要“防止敌对大国控制中东，对中国构成间接军事威胁”。<sup>③</sup>早在延安时期，党中央就认为中东属于超级大国争霸的“中间地带”之一，德国、日本势力可能汇合于中东，对中国形成联手包围之势。<sup>④</sup>新中国成立后，中国采取“一边倒”外交，同苏联结成战略伙伴反对美国，中东被认为是美国包抄社会主义阵营的前沿阵地。中国支持中东民族解放运动，反对美英帝国主义，从全球战略高度突破帝国主义包围圈。1956年毛泽东接见埃及驻华大使时说：“埃及团结了八千万阿拉伯人民，组成了一条坚固的反对帝国主义的战线，在这条战线上，埃及处在最前哨，中国是在另一条反帝战线的最前哨，有了你们，我们就好办了，如果你们垮台，我们这里也不好办。”<sup>⑤</sup>1958年解放军炮击金门时，毛泽东多次提及此举可以缓解黎巴嫩的压力，因为当时美军正在黎巴嫩登陆。

当时，打破西方封锁是新中国迫切的政治任务，中东发挥了关键作用。在1956~1959年短短三年里，埃及、叙利亚、也门、伊拉克、摩洛哥、苏

<sup>①</sup> Lillian Crag Harris, *China Considers the Middle East*, I. B. Tauris, 1993, p. 59.

<sup>②</sup> 吴前进著：《国家关系中的华侨华人和华族》，新华出版社，1993年版，第405页。

<sup>③</sup> Yitzhak Shichor, *The Middle East in China's Foreign Policy 1949-1977*, Cambridge University Press, 1977, p. 115.

<sup>④</sup> 《毛泽东选集》第4卷，人民出版社，1991年版，第1195页。

<sup>⑤</sup> 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编：《毛泽东外交文选》，中央文献出版社，1994年版，第248页。

丹、阿尔及利亚7个国家同中国建交。截至1959年底，全球只有31个国家同中国建交，除去12个社会主义国家，其余19个国家中阿拉伯国家占7个，成效非常突出。从此，“阿拉伯一大片”几乎成为中国外交中的一个专业术语，意指阿拉伯国家众多，国际政治影响力大。

彼时，中国中东政策完全着眼于大国格局、阶段性国际政治利益，中国在中东鲜有经济利益。中国与中东经贸联系接近于无，少量的商品贸易实际上是援助。例如，20世纪50年代初中国从埃及进口棉花、出口钢铁，进口价格高于市场价，出口价格低于市场价，而且中国紧缺钢铁而不缺棉花。同美苏庞大的投入相比，中国的贸易和援助较少，影响非常有限。<sup>①</sup>

自20世纪60年代开始，大国博弈、阶段性国际政治利益均出现明显变化，中国的中东政策也应声而动。在大国博弈方面，中苏关系破裂，中国既反“美帝”又反“苏修”。国际政治利益方面，当时中国认为“亚非拉是帝国主义链条上最薄弱的环节，是世界革命的风暴眼，支持这些地区的革命运动，是中国义不容辞、理所当然应该承担的国际义务。”<sup>②</sup>由于既反美又反苏，中国在中东的活动空间骤然变小；中国同已建交国家的关系也磕磕碰碰。这一时期，中国中东政策的主体是向民族解放运动、游击队等相关组织提供意识形态及非常有限的物质支持。当时，中国政治上受美苏两大阵营孤立，经济上贫弱，在中东事务上几乎是个局外方。<sup>③</sup>

70年代初，大国博弈、国际政治利益又有新变化。大国博弈朝着有利于中国的方向发展，中美缓和，苏联成为最大威胁。中国联合西方国家、发展中国家，形成针对苏联的“一条线”和“一大片”外交方针。国际政治利益方面，“文化大革命”接近尾声，中国渴望以大国身份重返国际政治舞台。这时，“阿拉伯一大片”的政治重要性再度体现出来。1971年中国重返联合国，在16个中东国家中，10个投赞成票，5个弃权，只有沙特投了反对票。科威特（1971年）、土耳其（1971年）、伊朗（1971年）、突尼斯（1971年）、黎巴嫩（1971年）、约旦（1977年）、1978年阿曼（1978年）和利比亚（1978年）8个中东国家先后同中国建交。重返联合国后，中国拥有了相当可观的

<sup>①</sup> Yitzhak Shichor, “China’s Upsurge: Implications for the Middle East”, *Israel Affairs*, Vol. 12, No. 4, October 2006, p. 666.

<sup>②</sup> 肖宪著：《当代中国—中东关系》，中国书籍出版社，2018年版，第75页。

<sup>③</sup> Yitzhak Shichor, *op. cit.*, p. 665.

政治资源，但是仍然没有深度卷入中东政治：在联合国投票中，中国要么弃权，要么缺席，1971~1980年曾45次就中东议题投弃权票；对联合国中东维和行动，中国也采取“三不原则”，即不赞成、不参与投票、不负责开支。<sup>①</sup>

1978年中国开始改革开放，1979年中美建交且在同年苏联入侵阿富汗。在大国博弈方面，中美联手遏制苏联的态势更趋明显，阿富汗成为反苏前线。同时，服务于国内经济发展，中国在中东的经济外交开始活跃起来。中国同中东大规模、密切交往始于80年代，彼时中东成为中国最重要的出口市场、外汇来源地之一，是中国工程承包、劳务输出的最大市场。当时，中国还没有对外直接投资，工程承包和劳务输出是主要海外经济活动，1976~1987年期间中东占中国海外经济活动的56%，1978~1988年间中国在中东的工程承包总额55亿美元，占全部对外工程承包的61%。<sup>②</sup>中东是中国最大的海外军售市场，80年代平均占比达86.8%，年均20亿美元，此后中国对中东军售再也没有达到这一水平。<sup>③</sup>这一时期的军售完全是商业性质，政治考虑极少。尽管没有外交关系，80年代初以色列成为中国军购的重要来源国。1984~1994年，以色列对华军售16亿美元，占其对外军售的27.6%。<sup>④</sup>80年代，中东跃升为中国第四大贸易伙伴，且中国拥有大量贸易顺差，双边贸易让中国获得500亿美元的外汇，中东国家还向中国提供了3亿美元的发展贷款。<sup>⑤</sup>当时，中国迫切需要外汇引进技术、人才，中东发挥了不可替代的作用。

## （二）阶段性国际政治利益与经济利益

20世纪80年代是中国中东政策非常特殊但又短暂的时期，中东对中国的重要性可谓空前绝后。为反制苏联，中美在中东的战略协作程度前所未有，甚至有零星军事合作。1987年邓小平指出，“我们之所以关心那里（中东）的局势，是因为那里是一个战略要地，那里的问题，牵扯到第三次世界大战的战与和的问题。从全球战略出发，我们关心这个地区局势的发展。”<sup>⑥</sup>这段

① 肖宪著：前引书，第166页。

② 李国福、李绍先：《中国同中东地区的经贸关系》，载《现代国际关系》1993年第11期，第55页。

③ See SIPRI Arms Transfers online database, [http://www.sipri.org/contents/armstrade/at\\_gov\\_ind\\_data.html](http://www.sipri.org/contents/armstrade/at_gov_ind_data.html) 12, 2021-03-10.

④ 潘光：《中国—以色列关系的历史演进》，载《社会科学》2009年第12期，第160页。

⑤ Lillian Crag Harris, op. cit., p. 241.

⑥ 王泰平主编：《中华人民共和国外交史》，第三卷，世界知识出版社，1999年版，第165页。

论述充分反映出大国博弈是当时中国中东政策的主轴。尽管中东对中国经济的重要性也处于巅峰时刻，中国与中东政府间的经济外交也异常活跃，但是经济关系基本上是自然发展、顺势而为的结果，政府只发挥牵线搭桥的功能。大国博弈与经济利益似乎是两条平行线，中国同中东国家的经济关系基于市场原则，很少考虑他们的战略、政治效益。最典型的案例是，两伊战争期间，中国同双方都保持了密切的经济关系。从此，政治与经济两条线、两种运作机制，成为中国中东政策的显著特征，一直延续到今天。

1991年冷战结束，苏联解体，美国开始独霸中东，中国对国际形势的判断出现重大变化：世界大战的风险越来越低，和平与发展成为世界主流。中国不再参与全球性大国博弈，外交进入“韬光养晦”时代。具体到中东，中国对大国控制“中间地带”的担忧不再，参与大国博弈的时代结束。这是迄今为止中国中东政策的最大变化。

1987年中共十三大正式提出“一个中心、两个基本点”，经济建设成为国家的中心任务。然而同80年代相比，90年代中东对中国经济层面的重要性却下降了，中东占中国外贸的比重从1978年5.2%下降到1999年的2.9%。1998~2004年中东占中国劳务输出、工程承包的比重下降到13%，90年代中东占中国武器出口份额下降到31.6%，贸易额也下降一半。“东方不亮西方亮”，中东在国际政治斗争中的作用凸显。1989年后西方国家集体孤立中国，打破西方孤立成为中国的首要政治任务。1989年12月，中国国家主席杨尚昆出访埃及、阿联酋、科威特、阿曼，这是“政治风波”后国家领导人的首次出访，对于打破西方外交孤立具有非常重要的象征意义。<sup>①</sup>1990年11月海湾战争前夕，中国外交部长钱其琛访问埃及、沙特、约旦、伊拉克，与美国国务卿贝克在开罗“巧遇”，突破了美国不与中国高层接触的红线。<sup>②</sup>中国在联合国安理会没有就美国军事干预海湾危机投否决票，随后美国解除对中国的政治、经济制裁。海湾危机真正使中国完全摆脱了美国和西方的制裁和封锁。<sup>③</sup>2001年“九一一”事件发生后，中东成为美国全球战略重心，大大缓解了中美关系的压力，客观上延长了中国发展的战略机遇期。

21世纪前15年，中国和中东经济同步高速发展，双边经济合作进入黄金

① 肖宪著：前引书，第172页。

② 钱其琛著：《外交十记》，世界知识出版社，2003年出版，第78页。

③ 肖宪著：前引书，第219页。



期。2003~2014年，布伦特原油价格从每桶20多美元飙升到100美元以上，中东迅速崛起为重要的国际金融、投资、航空、海上运输和文化体育中心之一，在全球经济中的分量明显增大。中东国内生产总值从2003年1万亿美元增长到2014年3.5万亿美元，特别是2000~2008年中东经济年均增长5%左右，1998~2008年平均就业增长率为3.4%，是全球发展速度最快的地区。<sup>①</sup>同期，中国经济也处在强劲扩张阶段，国内生产总值从2003年1.6万亿美元增长到2014年10万亿美元。这一时期，中国与中东经济关系全面提速。2000~2012年，中国从中东进口石油自3000多万吨增长到1.3亿吨，增幅近4倍。1999~2008年，中国与中东的贸易额从108亿美元增长到1833亿美元，增幅18倍。2002~2009年，中国在中东的工程承包额从15.7亿美元增长到243.6亿美元。中国在中东的直接投资规模小、起步晚但增速快，2003~2012年从0.26亿美元增长到27.19亿美元。<sup>②</sup>

中国在中东的经济利益快速扩展，对中东能源的依赖不断上升，这成为冷战后中国与中东关系最显著的特征。在经济“走出去”和保障“能源安全”的国家战略指导下，中国政府通过大量的政府间合作协议为企业搭台。由此，中国与中东的经济、能源关系遵循市场规律，政治关系没有干涉经济合作，也没有运用或威胁运用经济制裁获取政治利益。中国既没有根据自己的经济利益制订相应的地区战略规划，更没有深度参与中东政治博弈，而是对地区事务保持“总体超脱”，与中东国家稳步推进政治、经济合作。

## 二 中国中东政策的现实考察

2014年以来国际油价长期在低位徘徊，中东经济遭遇严重困难，中国经济增速也从两位数落到个位数。与此同时，2013年中国提出“一带一路”倡议，中国中东经济关系面临新机遇。2016年特朗普当选美国总统后，中美关系骤然恶化，大国竞争似有重返中东之势。大国博弈、国际政治和经济利益异频同振，中国的中东政策需要与时俱进，进行适当调整。

---

<sup>①</sup> World Bank, “Jobs for Shared Prosperity: Time for Action in the Middle East and North Africa”, [http://www.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/04/12/000445729\\_20130412114115/Rendered/PDF/724690v40Ful00Prosperity0full0book.pdf](http://www.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/04/12/000445729_20130412114115/Rendered/PDF/724690v40Ful00Prosperity0full0book.pdf), 2021-01-18.

<sup>②</sup> 肖宪著：前引书，第293~304页。

### (一) “中美在中东大博弈”的鼓噪

在美国中东战略收缩、中国在中东影响扩大、中美关系紧张三大因素的共同影响下，美国反制中国中东政策的言行渐渐增多。美国的“担忧”主要体现在三个领域：中国的高科技影响、大型基础设施建设和军售。在高科技领域，美国担心中国的影响最终会在全球形成“中国标准”，分庭抗礼甚至取代美国。中企在全球范围内签署 116 个“智慧城市”“平安城市”项目，中东占 17 个，是合作项目最多的地区。截至 2019 年 9 月，中国华为公司同海湾国家 11 家电信公司签署“5G”合作协议，中东成为中国海外“5G”建设的重点区域。在数字导航方面，中国的北斗、美国的全球定位系统、俄罗斯的全球导航卫星系统、欧洲的伽利略卫星导航系统在中东同台竞争，沙特、阿联酋、埃及、土耳其与中国北斗签署了数字丝路协议，巴基斯坦允许北斗进入军队系统。未来，中美在中东围绕高科技、敏感领域的竞争不可避免。在基础设施建设领域，中国目前在中东建设或规划的港口包括：阿曼杜库姆、沙特吉赞、阿联酋哈里法、吉布提多哈雷、以色列阿什杜德、伊朗恰巴哈尔等，这些被美国认为可能形成军事上的“珍珠链”。在军售领域，中国无人机物美价廉，阿尔及利亚、埃及、伊拉克、约旦、沙特、阿联酋都有购买，2017 年沙特与中国同意在沙特建立无人机联合生产厂。

基于想像中的“中国威胁”，美国开始抱怨中国与中东的合作。2020 年 10 月 23 日，美国国务院负责经济、能源和环境事务的副国务卿克拉奇在开罗公开指出，中国华为公司的“5G”网络是安全威胁，埃及需要加入美国主导的“清洁网络”。<sup>①</sup> 2021 年 4 月 20 日美国中央司令部司令麦肯奇提出，同中国、俄罗斯竞争是美国中央司令部的三大任务之一。<sup>②</sup> 美国驻以色列大使警告，中国通过投资、基建“渗透”中东国家。<sup>③</sup> 在美国施加压力之后，中国企业竞标建设以色列帕勒马西姆海水淡化厂没有成功。美国 2021 财年《国防授权法》规定，美国与以色列应共同防范中国窃取技术，国防部应当就此做出专门评估报告。

---

<sup>①</sup> Omnia Ahmed, “U. S. Official Launches Horrific Attack on Chinese 5G Net Works”, October 23, 2020, <https://wee.news/american-official-launches-horrific-attack-on-chinese>, 2021-02-10.

<sup>②</sup> Kenneth F. McKenzie, Jr., op. cit.

<sup>③</sup> Lahav Harkov, “Israel Caught in the Middle of Growing US - China Tensions”, May 13, 2020, *The Jerusalem Post*, <https://www.jpost.com/israel-news/israel-caught-in-the-middle-of-growing-us-china-tensions-analysis-627773>, 2021-03-10.



面对美国的鼓噪和挑衅，中国没有随之起舞。中国既没有对抗、破坏美国的中东政策，也没有要求中东国家在中美之间选边站。2015年以来随着俄罗斯跃进叙利亚，以色列、阿拉伯国家和美国的安全合作增多，伊朗、土耳其和俄罗斯亦有所协调，两个阵营的格局若隐若现。中国既没在美国、俄罗斯之间选边站，也没有在沙特、伊朗之间有偏爱，同两个阵营的各方都保持密切关系，经济上同美国的联系更紧密，政治上同俄罗斯的关系更牢靠。迄今为止，中国同中东5个国家建立了全面战略伙伴关系，同8个国家建立战略伙伴关系，两个阵营的国家都有。2018年中国在以色列的直接投资存量为46.2亿美元、阿联酋为64.4亿美元，合计占中国对中东投资的42.2%。<sup>①</sup>2019年中国在中东的三大贸易伙伴分别是沙特（780.4亿美元）、阿联酋（486.7亿美元）、伊拉克（333.3亿美元），以色列、阿联酋、沙特和伊拉克都是美国战略盟友，充分显示出中国与中东的经济交往不以中美关系画线、不以政治利益为出发点。伊朗是美国在中东最大的敌人，中国并没有因中美关系恶化而加大同伊朗的合作力度。据中国海关统计数据，2019年中国从伊朗进口原油价值71.55亿美元，2020年只有13亿美元。同年，中国对伊朗直接投资流量为-5917万美元。

## （二）中国与中东国家国际政治合作的升温

在国际政治斗争领域，近年来随着中国在国际事务中的参与度、能见度越来越高，围绕中国的大国形象、“一带一路”和其他热点国际问题，中国与西方国家的政治竞争加剧，中东对中国的政治重要性上升。

党的十八大以来，“大国外交”“中国倡议”“中国主张”“中国方案”“中国智慧”等外交词汇频频出现，显示出中国树立全球性大国形象的强烈愿望，昭示着中国希望在国际舞台上拥有更大的感召力。中东是中国树立大国形象、落实“大国外交”、践行“人类命运共同体”构想的重要舞台。<sup>②</sup>英、法、苏、美等大国，特别是美国近30年在中东“好战”“制裁”“撤退”，反衬出中国“积极”“友好”“和平”的良好形象。美国把经济、科技影响作为“硬实力”，频繁制裁伊朗、土耳其、真主党、胡塞武装；中国把经济、科技

---

<sup>①</sup> Katarzyna W. Sidło, “China’s Economic Engagement in the MENA Region”, in Katarzyna W. Sidło ed., *The Role of China in the Middle East and North Africa (MRNA), Beyond Economic Interests?* European Institute of the Mediterranean, p. 44.

<sup>②</sup> 李伟建：《中阿战略伙伴关系：基础、现状与前景》，载《西亚非洲》2018年第4期，第7页。

影响作为“软实力”，广泛开展地区合作，从未使用经济制裁手段。

最近20年中国参与中东事务的积极性明显上升，几乎对每个热点问题都提供了“中国方案”。2002年中国设立中东问题特使，在巴以、伊核和苏丹达尔富尔问题上，都能听到中国声音。2004年中阿合作论坛成立，成为中国与阿拉伯国家集体合作的“名片”。2013年中国提出解决巴勒斯坦问题的“四点主张”，2014年又提出解决巴以冲突的“五点和平倡议”，2015年提出解决利比亚问题的“三点基本原则”。中国2016年任命叙利亚问题特使，先后提出“六点主张”“四点倡议”“五个坚持”和“四步走”等思路和举措。2021年3月24日王毅出访中东期间，提出关于中东由乱到治的“五点倡议”。虽然这些倡议、原则迄今尚未产生实质影响，却彰显出中国同西方大国迥异的思路和做法，“给世界上那些既希望加快发展又希望保持自身独立性的国家和民族提供了全新选择，为解决人类问题贡献了中国智慧和方案。”<sup>①</sup>

中国在联合国安理会较前更频繁使用否决权，反对域外大国干涉中东事务。1971~2011年中国在安理会只投过14次否决票，2011年以来总共投下9次否决票，其中8次涉及叙利亚问题。中国否决票主要是阻止西方干预叙利亚事务，展现出完全不同于美国的大国形象。2008年起中国海军开始在亚丁湾巡航，2009~2015年访问中东港口45次，是同期全球访问最多的地区。中国还同土耳其、伊朗、沙特举行联合军演；2017年启用吉布提后勤保障基地；2019年12月中国、俄罗斯、伊朗三国举行联合军演。同样，中国从未卷入中东战争，军事行为主要是针对海上安全、友好交流等和平目的。

近年来，被西方媒体标签化所谓“基建外交”“贷款外交”“口罩外交”“疫苗外交”的中国行为，同西方的“军事干预”“经济制裁”“人权指责”形成明显对比，赢得中东国家的普遍好评，也成为中国突出的外交成就。2020年12月25日，中国外交部发言人汪文斌指出，习近平主席同多位阿拉伯国家元首近10次通话、近20次互致信函，中国同阿拉伯国家关系“成为国家间关系的典范和南南合作的样板”。<sup>②</sup>这既是中国外交奋发有为的结果，

---

<sup>①</sup> 《习近平：决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，载新华网：[http://www.xinhuanet.com/2017-10/27/c\\_1121867529.htm](http://www.xinhuanet.com/2017-10/27/c_1121867529.htm)，2021-02-08。

<sup>②</sup> 李京泽：《外交部：中阿关系成为国家间关系典范和南南合作样板》，<http://www.chinanews.com/gn/2020/12-25/9371289.shtml>，2021-03-20。

更是西方国家反面衬托的加持。

中东各国与中国同属发展中国家，都是西方霸权主义的受害者，因而成为国际政治斗争中的天然伙伴，阿拉伯“一大片”的政治价值依然存在。中国面临的国际政治斗争越尖锐，中东的政治价值越突出。事实上，近年来，在南海、人权、涉藏、涉疆、涉台、“一带一路”、新冠疫情等问题上，阿拉伯国家都站在中国一边。例如，沙特国王是第一位致电习近平主席支持中国抗疫的外国元首，阿联酋是第一个接受中国疫苗境外三期试验的国家。正如中国政府中东问题特使翟隽所言，在涉及中国核心利益问题上，中东国家一贯鼎力相助，给予中国宝贵支持。<sup>①</sup>

“一带一路”是新世纪中国最重要的全球倡议，中东地处海陆“一带一路”的交叉路口，其价值和地位无法取代，特别是当“一带一路”转变成中西方博弈的政治议题后，中东的支持更显得弥足珍贵。截至2020年底，已有19个中东国家同中国签署了“一带一路”合作文件。中国同阿盟“合作共建‘一带一路’行动宣言”成为中国在全球同地区组织签署的首份“一带一路”合作文件。2014年以来受油价下降影响，中东经济进入困难时期，但是“一带一路”倡议为中国中东经济合作注入新活力。2014~2017年是中国对外贷款高峰期，对西亚非洲贷款从3亿美元跃升到88亿美元，其中2015年对中东贷款比上年增长10倍，从3.68亿美元上升到35亿美元。<sup>②</sup>

### （三）被夸大的中国与中东经济关系

近十年来，当中国与中东在国际政治斗争中的协作悄然升温的时候，全球注意力却聚焦于中国与中东的经济关系，因为经济领域的表现更亮丽、更抢眼。中国与中东经济的快速发展是事实，国际社会的想像、夸大、误导也是事实。如果说中国中东政策是国际社会想像的重灾区的话，中国与中东经济关系则是“重中之重”，诸多论述严重偏离基本事实。

2013年“一带一路”倡议提出后，中国对中东投资规模不断扩大，双方经济交往的范围持续延展。但是受各种因素影响，双边经济关系展是平缓、渐进的，而非跳跃式、更非火箭式蹿升。在贸易领域，2014年中国与中东贸

---

<sup>①</sup> 翟隽：《命运与共，续写辉煌，打造中国与中东国家更加美好的未来》，<http://www.cpfifa.org/cms/item/view?table=book&id=183>，2021-03-15。

<sup>②</sup> Karen E. Young, “The Gulf’s Eastward Turn: The Logic of Gulf – China Economic Ties”, *Journal of Arabian Studies*, December 2019, p. 246.

易额3 335亿美元,2019年为3 236.2亿美元,基本持平。在投资方面,2014年中国对中东累计直接投资157亿美元,2019年272亿美元,增幅73%。在工程承包方面,2013年中国在中东完成工程承包额301亿美元,2019年完成322亿美元,没有明显变化。在能源领域,2014年中国从中东进口原油1.49亿吨,2019年2.38亿吨,增长160%。<sup>①</sup>从绝对值上看,除石油进口大幅增长外,五年来中国与中东经济关系没有太突出变化。从中东所占份额上看,即便是石油进口的份额也没有明显变化。

然而,全球媒体、学术界所展示的中国与中东经济关系却是另外一番热闹景象,“中国成为中东最大投资者”“中国取代美国”等耸人听闻的报道不绝于耳。2017年,“阿拉伯投资与出口信保公司”公布数据,“2016年中国成为中东最大投资者”,当年投资流量达295亿美元,占阿拉伯国家全部外资31.9%,美国只有69亿美元。<sup>②</sup>2018年中国也是中东最大投资国,投资额280亿美元。<sup>③</sup>2019年以色列媒体报道,“中国即将取代美国成为以色列最大的投资者”。<sup>④</sup>实际上,根据中国商务部统计数据,2018年中国对所有阿拉伯国家直接投资流量只有12亿美元;根据联合国贸发会数据,2018年整个中东接收外国直接投资也仅为301亿美元。根据经合组织统计,2018年美国占以色列直接投资存量20.4%,中国占2.9%。媒体、学者和决策官员广泛引用的数据与事实之间有天壤之别,长期以来以讹传讹,影响广泛,大有取代事实之势。

同时,国际媒体时常播报关于中国投资中东“特大项目”的新闻。2016年美国有线新闻网(CNN)报道,中国两家公司同意给埃及新首都建设投资350亿美元。<sup>⑤</sup>据此,2020年7月“第一太平戴维斯”迪拜负责人在视频会议中说,2014~2017年期间中国给中东投资711亿美元,埃及是中国对中东投

<sup>①</sup> 参见中华人民共和国海关进口数据, <http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302274/302277/index.html>, 2021-03-20。

<sup>②</sup> “China is Largest Foreign Investor in Middle East”, <https://www.middleeastmonitor.com/20170724-china-is-largest-foreign-investor-in-middle-east>, 2021-03-06。

<sup>③</sup> Yasser Elnaggar, “China’s Growing Role in the Middle East”, <https://www.mei.edu/publications/chinas-growing-role-middle-east>, 2020-08-10。

<sup>④</sup> Mark O’Neill, “China to take US as Biggest Investor in Israel”, <https://www.ejinsight.com/eji/article/id/1757853/20180201-china-to-overtake-us-as-biggest-investor-in-israel>, 2021-03-20。

<sup>⑤</sup> “Egypt is Getting a New Capital - Courtesy of China”, <https://edition.cnn.com/style/article/egypt-new-capital/index.html>, 2021-03-27。

资的最大目的地。<sup>①</sup> 2016年阿曼新闻报道，中国承诺给杜库姆工业园投资120亿美元。<sup>②</sup> 根据《福布斯》报道，2005~2020年中国在沙特投资达386亿美元，中东成为中美在愿景、标准、价值观等方面对决的新场所。<sup>③</sup> 2020年《纽约时报》报道，中国与伊朗签署长期合作合同，未来25年投资4000亿美元。<sup>④</sup> 这些报道中的投资时间跨度长、金额高，难以核实、证伪，易造成更强大的视觉冲击力。根据中国商务部统计数据，截至2019年底，中国在中东直接投资累计为272亿美元，其中沙特27.8亿美元，埃及11.8亿美元，伊朗30.1亿美元，阿曼1.6亿美元。美国“企业研究所”统计显示，2005~2019年中国在中东直接投资累积661.5亿美元，其中沙特58.7亿、埃及46.3亿、伊朗47.2亿、阿曼12.1亿。<sup>⑤</sup> 不论采用哪个统计数据，动辄数百甚至千亿美元的投资项目都与现实情况有非常大的出入。

炒作中国投资的原因比较复杂，既有全球联动的政治氛围，也有统计方法差异。在政治上，西方有担忧“中国崛起”的焦虑，由此提供了炒作的温床。同时，一些中东国家既想宣传本国政府引进外资的政绩，又想利用“中国投资”跟美西方讨价还价，因而默许、鼓励炒作的情况也存在。<sup>⑥</sup> 在技术上，中美对直接投资统计口径有差异，使国际比较非常困难，媒体、研究机构通过种种途径自行弥合统计差距。例如，2019年美国商务部统计美国对外直接投资存量5.96万亿美元，中国公布的美国对外直接投资存量是7.7万亿美元。因此，可以确定的是中国商务部数据会低估对中东直接投资流量，但

---

① Fared Raham, “Middle East Expected to See More Investment from China and East Asia, Savills Says”, <https://www.thenationalnews.com/business/middle-east-expected-to-see-more-investment-from-china-and-east-asia-savills-says-1.1041781>, 2021-01-05.

② “Over 12 Billion Dollars Invested in Duqm Economic Zone in 2016”, <https://www.atheer.om/en/23673/over-12-billion-dollars-invested-in-duqm-economic-zone-in-2016/#ixzz6YjlrUmm>, 2021-03-20.

③ Earl Carr, “The U. S. , Gulf States & China; Oil, Power, and Geo-Strategic Influence”, *Forbes*, <https://www.forbes.com/sites/earlcarr/2020/09/25/the-us-gulf-states-and-china-oil-power-geo-strategic-influence/#58cd5dc970d5>, 2021-01-05.

④ Farnaz Fassihi and Steven Lee Myers, “Defying U. S. , China and Iran Near Trade and Military Partnership”, <https://www.nytimes.com/2020/07/11/world/asia/china-iran-trade-military-deal.html>, 2021-03-21.

⑤ American Enterprise Institute and the Heritage Foundation, “China Global Investment Tracker”, <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker>, 2021-01-15.

⑥ Camille Lons, Jonathan Fulton, Degang Sun and Naser Al-Tamimi, “China’s Great Game in the Middle East”, [https://www.ecfr.eu/page/-/china\\_great\\_game\\_middle\\_east.pdf](https://www.ecfr.eu/page/-/china_great_game_middle_east.pdf), 2021-01-05.

在此基础上计算的存量到底是高估还是低估难以确认。

海外一些非政府机构开始自己统计中国对外投资数据。目前，国际上广泛引用的是美国“企业研究所”和“传统基金会”共同主持的“中国投资跟踪系统”。统计标准的混乱，给国际炒作预留了无限广阔的空间。

比统计混乱更令人担忧的是，媒体、学者有意无意地误用、滥用“中国投资跟踪系统”的数据。迄今为止，几乎所有关于“中国是中东最大投资者”、年度投资额300亿美元左右的论述，数据基本上都源于“中国投资跟踪系统”。根据“中国投资跟踪系统”，2018年中国在中东的直接投资与工程承包总计301.4亿美元，其中256.3亿美元是工程承包，直接投资45.1亿美元。<sup>①</sup>显然，这些引述把直接投资与工程承包混为一谈了。福布斯、“阿拉伯投资与出口信保公司”是非常专业的财经机构，出现这样的常识性错误很难从技术上解释。

同外界的舆论喧嚣、政治想像形成明显对比的是，中国中东政策保持定力，其政治原则、框架没有大的变化，经济活动也是艰难前行。不论是国际还是地区层次上，中国继续维持同所有中东国家的平衡友好关系，树立负责任大国形象。尽管中国对地区形势的关注度、参与度均有增加，但中国在维护联合国多边体系下，尊重中东国家在解决自身问题的主事权。近几年，关于叙利亚问题的阿斯塔纳进程、维也纳会议，关于巴以问题的四方机制，关于利比亚问题的巴黎会议、巴勒莫会议、柏林会议，关于也门问题的“斯德哥尔摩协议”，中国或者没参加，或者没唱主角。同美、欧、俄等大国相比，中国中东政策“落地”程度最轻。不断推进的中东经济利益没有改变中国中东政策的总体结构，国际社会的热炒也没有撼动中国中东政策。

### 三 中国中东政策的战略评估

未来，中国中东政策会否进一步“落地”，中国能否进一步深耕中东，取决于中东对中国的重要性和中国对中东的重要性。中东对中国的重要性决定了中国的利益有多大，利益影响着采取行动的意愿，决定着中东在中国全球

---

<sup>①</sup> Afshin Molavi, “China’s Global Investments Are Declining Everywhere Except for One Region”, *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2019/05/16/chinas-global-investments-are-declining-everywhere-except-for-one-region>, 2021-03-05.



战略中应当占据的位置；中国对中东的重要性代表着中国对中东的影响力，即采取行动的能力，决定着中东在中国全球战略中实际拥有的位置。中国中东政策需体现意愿与能力之间的平衡、匹配。

### （一）中东成为中美博弈新战场的可能性小

多年来，尽管中美战略互信不足，但双方一直是合作与竞争并存的混合关系，而不是遏制与反遏制的敌对关系，这是中国中东政策的一个基本前提。当前，这个前提虽没有完全消失，但出现前所未有的动摇。2018年美国国防战略首次把大国竞争置于反恐之上，这是2001年以来美国全球战略最大的变化，大国竞争主要指中美关系。<sup>①</sup>这是一个重大信号，值得高度关注，但我们不能过度解读，更不能过早下结论。虽然美国视中国为21世纪最大的竞争对手，但是如何同中国竞争是个大难题，相当长时期内不会有定论。重回冷战时代，在全球范围内遏制中国，并不符合美国利益。拜登政府强调对华政策要保持“耐心”，该竞争的竞争、须对抗的对抗、能合作的合作，凸显出美国并未形成遏制中国的全球战略，未来最大的可能是不断调整政策，这将是一个充满困难、风险的过程。

近年来，我们在中东能看到美国对抗中国的言行，但远远不及在欧洲、亚太甚至非洲、拉美地区。美国“大西洋理事会”2021年初的一份评估报告认为，中国未来十年可能在东南亚、东北亚、俄罗斯、欧洲、日本、印度、非洲、拉美等地与美国展开战略竞争，唯独没有提及中东。<sup>②</sup>在美方看来，中美在中东利益冲突有限，应更多关注共同利益。中国在中东的利益主要体现在经济方面，美国在中东的经济利益非常少，中美双方少有交集。2019年，美国每天进口原油680万桶，中东占87万桶，仅具象征性意义。同年，美国在中东的直接投资存量866亿美元，占其全球存量（5.95万亿美元）1.5%；同中东的贸易额1574亿美元，占其全球外贸3.7%。其中，美国与以色列贸易额490亿美元，直接投资存量280亿美元，均占美国在整个中东贸易、投资的1/3左右。如果排除以色列，中东仅占美国外贸的2.6%、投资的0.098%。<sup>③</sup>因此，从经

<sup>①</sup> James N. Mattis, “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military’s Competitive Edge”, Washington, D. C.: U. S. Department of Defense, 2018.

<sup>②</sup> The Atlantic Council, “The Longer Telegram: Toward a New American China Policy”, <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/atlantic-council-strategy-paper-series/the-longer-telegram>, 2021-03-03.

<sup>③</sup> 参见美国贸易代表办公室网站：<https://ustr.gov/countries-regions/europe-middle-east/middle-east/north-africa/algeria>, 2021-01-15。

济角度看，中东对美国的意义微不足道，几乎找不到学术文章、研究报告从经济视角论述美国中东政策。美国中东政策着眼于能源供应、地区稳定、恐怖主义，战略目标大体上同中国重叠，但是双方对实现这些目标的路径有差异。正如美国“兰德公司”报告所言，中美在中东多数领域利益一致，若美国通过大国竞争视角看中国，会错失诸多可以合作的领域。<sup>①</sup>

过去100年来，全球性大国崛起时都不约而同地转向中东，国外有不少人相信，获得中东主导权是大国崛起的必经之路，中国也不例外。<sup>②</sup> 据此，中国中东威胁论的鼓吹者相信，中国而非俄罗斯是美国真正的挑战，其逻辑是：中国巨大的经济利益和能源需求迟早会演变成军事存在，历史上的大国都是这样做的；<sup>③</sup> 随着美国能源自足、中国取代美国成为最大的能源市场，美中在海湾地区的战略竞争会更尖锐；尽管目前中国中东利益主要体现在经济方面，但是未来可以转化为战略工具，或可以增加中国在其他地区的竞争力。例如，美国智库兰德公司认为，中国在伊拉克的利益主要体现在经济方面，同美国目标并不冲突，但是中国在伊拉克获取的经济利益，可以用来在全球其他地方对抗美国。<sup>④</sup> 这些观点目前仅仅是历史推理、理论假设，没有现实支撑。

现实中，极少有美国人认为中国的中东政策直接挑战美国。但在他们看来，中国的行为客观上会侵蚀美国主导下的政治经济秩序，因而损害美国利益。在金融领域，世界银行、国际货币基金组织等国际组织均为经济援助设定前提条件；中国主导的金砖国家新开发银行、亚洲基础设施投资银行、新丝路基金，明确表示不附加任何政治条件。在货币领域，中国主导的国际金融机构、中国同中东国家的双边投资协议、上海黄金交易市场、上海石油交易市场均使用人民币，冲击美元霸权。在贸易领域，针对“一带一路”项目，

---

<sup>①</sup> Kaye, Dalia Dassa, Linda Robinson, Jeffrey Martini, Nathan Vest, and Ashley L. Rhoades, “Reimagining U. S. Strategy in the Middle East: Sustainable Partnerships, Strategic Investments”, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2021, [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR958-1.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR958-1.html), 2021-03-05.

<sup>②</sup> Kenneth F. McKenzie, Jr., op. cit.

<sup>③</sup> Marc Lynch, Belligerent Minimalism, “The Trump Administration and the Middle East”, *The Washington Quarterly*, Vol. 39, No. 4, 2016, p. 133.

<sup>④</sup> Connable, Ben, James Dobbins, Howard J. Shatz, Raphael S. Cohen, and Becca Wasser, “Weighing U. S. Troop Withdrawal from Iraq: Strategic Risks and Recommendations”, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2020, <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE362.html>, 2021-03-05.

中国建立了新的贸易、投资纠纷解决机制，削弱世界贸易组织体系。<sup>①</sup> 在政治领域，中国为中东国家提供了西方之外的另一种发展模式，“可能威胁西方的价值体系，甚至成为欧洲对中国中东战略的最大担忧。”<sup>②</sup> 在外交领域，中国特色的“大国外交”处处以美国为“参照”，且“以美国利益为代价”。但是，这些零星的冲击不会动摇美国主导的政治经济体系，“除一些技术因素外，没有任何迹象表明中国模式在中东对美国形成挑战。”<sup>③</sup>

在没有看到显著的现实威胁的情况下，美国不可能构建全面针对中国的中东战略。如果美国选择在中东遏制中国，就不能实施中东战略收缩，相反需要加大中东投入，对盟国承担更大的责任，付出更沉重的代价。中国同中东国家的经济关系是互利共赢的，不是政治站队，中国需要消费品市场、投资目的地，中东国家需要能源市场、国际投资、消费品。中东不会因为美国不满意就放弃中国，美国要建立反华统一阵线，必然要付出相当大的政治、经济成本，这同美国现在的战略收缩背道而驰。因此，迄今为止，美国在中东对中国的遏制、反击、抱怨是局部、零星、情绪化的，尚未形成系统性的竞争战略。“收缩”是过去 10 年美国中东战略的主旋律，遏制中国仅仅是杂音、噪音或跑调，现在说“美国中东政策重心已经转向遏制中国”，<sup>④</sup> 为时尚早。美国对中国中东行为的“担忧”是理论、推测、想像，并且是夸大的，不排除未来会演变成系统性战略，但回归理性的可能性也真实存在。

美国作为世界大国，往往有过度的焦虑、忧患意识，倾向于夸大崛起国家的实力和意图；中国作为崛起中的大国，有时可能过度自信，急于展现大国的实力和地位；中东作为第三方，担心美国的收缩，急于利用崛起的中国平衡美国，也乐于虚张声势，扩大中国的影响。对中国而言，中美全球对抗不符合中国利益，中美在中东对抗更不符合中国利益，因为中国在中东利益

---

① Jordi Quero, “China’s Impact on the Middle East and North Africa’s Regional Order: Unfolding Regional Effects of Challenging the Global Order”, *Contemporary Arab Affairs*, Vol. 13, No. 1, 2020, pp. 86 – 104.

② Camille Lons, Jonathan Fulton, Degang Sun, Naser Al-Tamimi, “China’s Great Game in the Middle East”, October 2019, European Council on Foreign Policy, p. 7, [https://www.ecf.eu/page/-/china\\_great\\_game\\_middle\\_east.pdf](https://www.ecf.eu/page/-/china_great_game_middle_east.pdf), 2021 – 03 – 10.

③ Michael Singh, “China and the United States in the Middle East: Between Dependency and Rivalry”, September 2020, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/china-and-united-states-middle-east-between-dependency-and-rivalry>, 2021 – 01 – 22.

④ Ben Fishman, “US Priorities Have Changed in the Middle East”, [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/11/China-Proceedings-2\\_English\\_Web.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/11/China-Proceedings-2_English_Web.pdf), 2021 – 03 – 10.

有限、风险大，美国在中东的全面优势更突出。防止中美在中东对抗，是中国的最优选择，也符合美国利益。因此，中国必须同时警惕这三种趋势，避免同美国短兵相接、正面冲突，化解大国博弈的喧嚣。中国既没有实力与资源，也没有意愿在中东挑战美国，更不会推翻美国治下的秩序，相反中国比较担心现存秩序的崩溃。如果未来中东出现中美对抗的情景，必然是美国的主动选择，而非中国。美国华盛顿近东研究所研究员迈克尔·辛格就说，是否与中国在中东展开竞争，选择权很大程度上掌握在美国手里。<sup>①</sup>

从中美关系的视角看，1949~1970年期间中美在中东是对立关系，1970~1990年是零星协作关系，1990~2020年是平行关系。在平行关系时代，中美不对抗、不合作，中国的基本态度是不配合、不支持、不替美国解套，可以理解为不以美国为考虑因素或目标。未来，中美关系最大的可能性是摇摆在对抗与平行之间。

## （二）中东在中国阶段性国际政治斗争的战略价值没有显著上升

在国际格局中，美国打“中东牌”的可能性低，中国更低，因此中东在大国博弈中的作用不甚明显。同时，中东对阶段性国际政治斗争的价值也很有限。长期以来，服务于阶段性国际政治利益是中国中东政策的决策因素之一，中国在每个历史阶段的国际政治利益都不同，历史环境变化了，中东在中国外交中阶段性价值则有所不同，如20世纪50年代“阿拉伯一大片”的政治价值、80年代的“出口大市场”、90年代的“策应中美关系”、20世纪前十年的“缓解中美关系压力”，以及20世纪第二个十年的“能源大文章”。现在，中国同世界上180个国家建立了外交关系，已经是国际舞台上当之无愧的主角。“阿拉伯一大片”在联合国投票、国际政治话语权争夺方面仍具有价值，但是同1959年相比情况已发生变化，当时中国只有31个建交国，阿拉伯国家占7个，分量可想而知。2019年中东占中国对外工程承包额14%，是不一个不可小觑的市场，但是同20世纪80年代的61%相比，也有较大的落差。2020年中东占中国石油进口的47%，也已经从2010年53.9%微幅回落。中美关系今天已经深度交融、高度相互依赖，中东这个小支点很难撬动中美沉重的双边关系，中东“策应”中美关系的绩效越来越低。美国全球战

---

<sup>①</sup> Michael Singh, “China and the United States in the Middle East: Between Dependency and Rivalry”, September 2020, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/china-and-united-states-middle-east-between-dependency-and-rivalry>, 2021-02-11.

略重心已经从“反恐”转向“大国竞争”，中东能够缓解中国亚太压力的可能性越来越小。

### （三）中东对中国经济的依赖程度更大

2019年中国与中东双边贸易额3253亿美元，占中国外贸总额的7.1%；中国对中东全行业直接投资存量272亿美元，占中国对外直接投资存量1.2%；中国对中东直接投资流量24.1亿美元，占中国对外直接投资流量1.7%。若采用美国“企业研究所”数据，中东的投资存量占3%，流量占4.5%。2019年中国在中东新签工程承包合同374亿美元，占中国对外工程承包新签合同额的14%；中国在中东完成工程承包完成营业额322亿美元，占中国对外工程承包额的18%。2018年中国对中东军售2.48亿美元，占中国对外军售额的23%。<sup>①</sup>2019年中国石油对外依存度高达70.8%，每天进口1011万桶，其中475万桶来自中东，占全部进口47%，20%的液化天然气进口来自卡塔尔。如果视中东为一个整体，中东是中国最大的原油来源地。可见，整体而言中东经济对中国不具有重大战略意义，但中国在中东的能源、工程承包和军售领域所占比重不低。能源是中国经济安全的重要命脉，中东的作用显而易见。工程承包是当前中国企业推进“一带一路”的主要方式，能带动中国产品、技术、服务和标准“走出去”，促进国内经济转型升级，中东也有一定的重要性。中国每年对外军售额仅为10.4亿美元，对中国经济的贡献率太小，可以说在这个方面中东的作用不大。

同中东对中国经济的重要性相比，中国对中东经济的影响是全方位的，但是在各领域的表现非常不平衡。在贸易领域，2019年中东外贸总额2.48万亿美元，对华贸易占13.1%；同年欧盟（4711亿美元）占中东贸易额的20%，<sup>②</sup>美国（1561亿美元）占6.3%，如果不把欧盟视作一个整体，中国是中东的最大贸易伙伴。在能源领域，2019年中东日出口原油1501万桶，对华出口占31.2%。<sup>③</sup>2020年中国成为海合会最大贸易伙伴，海合会25%的

---

<sup>①</sup> “How Dominant is China in the Global Arms Trade?”, <https://chinapower.csis.org/china-global-arms-trade>, 2021-02-11.

<sup>②</sup> 根据复旦大学孙德刚教授2020年10月25日在上海国际问题研究院“中东形势”研讨会上的发言《大国与中东的关系》整理。

<sup>③</sup> Katarzyna W. Sidlo ed., “The Role of China in the Middle East and North Africa (MRNA), Beyond Economic Interests?”, file: [C:/Users/Administrator/Downloads/JPS\\_The\\_Role\\_of\\_China\\_in\\_the\\_MENA%20\(1\).pdf](C:/Users/Administrator/Downloads/JPS_The_Role_of_China_in_the_MENA%20(1).pdf), 2021-03-15.

化学、石化产品出口到中国<sup>①</sup>。欧盟国家从中东日进口原油 230 万桶，占 15.4%<sup>②</sup>，即便把欧盟算作一个整体，中国也稳居中东最大的原油进口国。在工程承包领域，2020 年中国在海湾地区的工程承包新签合同额 216 亿美元，占总额（1 203 亿美元）的 18%<sup>③</sup>。

在投资领域，根据美国“企业研究所”的数据，2019 年中国对中东直接投资流量 62.7 亿美元，占中东全部外资流量（616 亿）10.1%；中国在中东直接投资存量 661 亿美元，占中东外国直接投资存量 5%。近年来，中国投资开始突显其重要性，但仍然处于起步阶段，尚未进入第一集团。正如以色列国家安全研究所报告所言，迄今为止中国并非以色列重要的投资者，远远赶不上美国、欧盟。<sup>④</sup> 在援助方面，2018 年，经合组织成员向中东提供双边发展援助 130 亿美元，占中东受援总额的 40%，其他份额主要由土耳其、沙特、阿联酋和多边机构提供。<sup>⑤</sup> 据一位欧洲学者计算，2000 ~ 2014 年中国向中东提供政府发展援助（优惠贷款、减债、技术支持、发展赠款、奖学金等）29.2 亿美元，占中国政府对外发展援助额的 3.32%。<sup>⑥</sup> 可见，中东不是中国对外援助重点，中国也不是中东重要的援助来源国。

在金融领域，除政府发展援助外，2000 ~ 2014 年中国政府、国有企业向中东提供的资金（商业贷款、出口信用、直接投资、赠款、孔子学院等）共计 491.9 亿美元。<sup>⑦</sup> 2008 ~ 2019 年由国家开发银行与进出口银行给中东提供发展金融贷款 83.8 亿美元，占这两家银行全部对外贷款（4 620 亿美元）的 1.8%。<sup>⑧</sup> 据国际

---

① Abdel Aziz Aluwaisheg, “Seven Pillars on Which to Grow GCC – China Partnership”, *Arab News*, January 26, 2021.

② <https://www.statista.com/statistics/828801/yearly-crude-oil-import-volume-european-union-eu-28>, 2021-02-11.

③ “Middle East Market Review 2020”, <https://www.linesight.com/en-us/reports/middle-east-2020>, 2021-04-11.

④ Doron Ella, “Chinese Investments in Israel: Developments and a Look to the Future”, <https://www.inss.org.il/publication/chinese-investments>, 2021-02-18.

⑤ Kaye, Dalia Dassa, Linda Robinson, Jeffrey Martini, Nathan Vest, and Ashley L. Rhoades, op. cit.

⑥ Katarzyna W. Sidło, “China’s Economic Engagement in the MENA Region”, in Katarzyna W. Sidło ed., “The Role of China in the Middle East and North Africa (MRNA), Beyond Economic Interests?”, file:///C:/Users/Administrator/Downloads/JPS\_The\_Role\_of\_China\_in\_the\_MENA%20(1).pdf, 2021-01-09.

⑦ Katarzyna W. Sidło, op. cit.

⑧ China’s Overseas Development Finance Database, <https://www.bu.edu/gdp/chinas-overseas-development-finance>, 2021-02-11.



货币基金组织研究，2020年阿拉伯国家政府债务额达到1.46万亿美元，这些债务多数来自西方国家。<sup>①</sup>以埃及为例，埃及是中东接受中国贷款最多的国家，根据埃及中央银行截至2019年6月的统计，埃及共欠外债1086亿美元，其中65亿美元来自中国，占6%；65亿美元来自欧洲国家，占6%；阿拉伯国家占22%，国际和地区金融机构占28%。<sup>②</sup>在阿拉伯国家上万亿美元的债务面前，无论按何种方法计算，中国贷款都不是主要组成部分。

在军售领域，中国从来不是中东武器市场上的主要供货商。20世纪80年代，中国占中东全部军购额的8%，20世纪90年代占1.6%。2011~2015年中国占2.8%，2015~2019年占2%。<sup>③</sup>

显然，在能源、贸易方面，中国对中东具有举足轻重的地位。中国占中东原油出口1/3、石化产品出口1/5。除此之外，中国在投资、金融、军售、外援等领域的影响力在上升<sup>④</sup>，但是仍在起步阶段，距离美欧还较远。当然，这些主要是经济数量的对比，在经济合作质量方面，美欧的领先优势更明显，整体上美欧处于经济链上游，从事能源勘探、金融、保险、设计、监管、咨询等活动，中国则主导着能源开采、基建、生产、加工等领域。在经济领域之外，美欧在政治、安全领域的优势更明显。

但是，在特定时间段中国对个别国家具备决定性战略影响。截至2017年，中国在伊朗、也门、苏丹三国投资已经多于欧盟。在几个无法获得美欧投资的国家，中国显得尤其重要，甚至是唯一的外国投资者。2012~2019年，中国在伊朗几乎是唯一的投资者；2020年进口伊朗原油13亿美元，可能是唯一的重要原油进口国。2016年埃及财源枯竭，向国际货币基金组织申请120亿美元贷款，前提是埃及必须先找到60亿美元双边贷款，中国及时向埃及中央银行提供10亿美元援助，向埃及国家银行提供7亿美元贷款，帮助埃及获

---

① <https://www.indexmundi.com/facts/indicators/DT.DOD.DECT.CD/rankings>, 2020-12-01.

② Monthly Statistic Bulletin, <https://www.cbe.org/en/EconomicResearch/Publications/Pages/MonthlyStatisticaclBulletin.aspx>, 2021-02-11.

③ William D. Hartung and Jessica Draper, "The Middle East Arms Bazaar: Top Arms Suppliers to the Middle East and North Africa, 2015-2019", Center for International Policy, September 2020, Washington DC, [https://3ba8a190-62da-4c98-86d2-893079d87083.usrfiles.com/ugd/3ba8a1\\_c035cc647bb84e3aad535bfdc342abd7.pdf](https://3ba8a190-62da-4c98-86d2-893079d87083.usrfiles.com/ugd/3ba8a1_c035cc647bb84e3aad535bfdc342abd7.pdf), 2021-02-11.

④ 汪波、姚全：《新时期中国中东外交思想构建研究》，载《阿拉伯世界研究》2019年第2期，第79页。

得了国际货币基金组织的贷款。<sup>①</sup>但是这只是一些特例，这些国家既不是中国的投资重点，中国也不是他们理想中的投资来源国。此类看似紧密的经济关系是西方制裁的结果，既非双方的战略选择，也非经济逻辑的自然结果，迄今为止中国没有使用这种自然形成的经济影响力服务于政治目的。

从发展趋势上看，近20年来中国与中东经济交往的绝对数量呈几何级增长，但是由于中国经济体量扩展的速度更快，中东在中国战略全局中的分量并没有相应上升，甚至有些微幅下降趋势。与此形成明显反差的是，中国在中东经济中的分量和影响却快速跃升。2010年中东占中国外贸额的6.6%，2019年占7.1%；2010年中国占中东外贸额的9.2%，2019年占13.1%。2010年中东占中国原油进口额的53.93%，2019年占47%；2010年中国占中东原油出口额的3.9%，2019年占31.2%。2010年中东占中国对外直接投资存量的6.8%，2019年占3%；2010年中国占中东外国直接投资存量的2.4%，2019年占5%。2010年中东占中国对外直接投资流量的4.2%，2019年占4.5%；2010年中国占中东外国直接投资流量的3.3%，2019年占10.1%。<sup>②</sup>

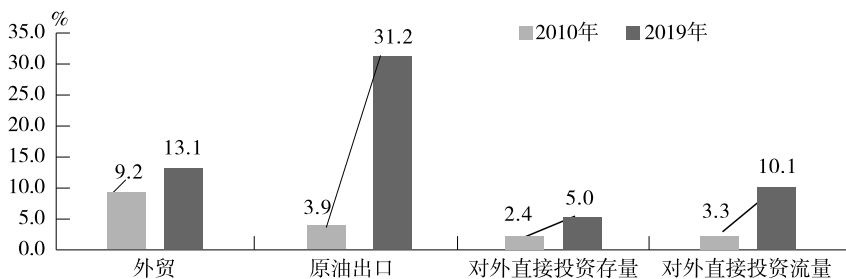


图1 中国占中东市场比重

资料来源：<https://www.aei.org/china-global-investment-tracker>, 2021-02-11；  
<https://www.un.org/zh/aboutun/structure/unctad>, 2021-03-19。

从大国博弈、阶段性国际政治利益和经济利益三个层次上看，中东还没有成为中美博弈的舞台，中东在中国阶段性国际政治斗争中及在中国经济全

<sup>①</sup> “The Eternal Position of Egyptian Economy”, file: ///C:/Users/Administrator/Downloads/Egypt%20External%20Position%20Quarterly%20Report%20Volume%20No.58%20FY%202016-2017.pdf, 2021-03-01.

<sup>②</sup> 这里中国投资采用美国企业研究所数据，中东存量采用联合国贸发会数据，<https://www.aei.org/china-global-investment-tracker>, 2021-02-11；<https://www.un.org/zh/aboutun/structure/unctad>, 2021-03-19.

局中的重要性没有显著上升。同国内外流行的想像不同，不是中东对中国经济越来越重要了，而是中国对中东经济的重要性日益增长；中国在经济上取代美欧的时代远远没有到来，中国只在贸易、能源进口和工程承包领域领先了，而在投资、金融、援助、军售等方面远远落后于欧美。中东对中国的政治、经济和安全重要性没有显著增加，中国对中东的重要性却不断上升，但仍处于起步阶段，同美欧仍有较大差距。但是在能源领域，中国同中东的相互依赖都非常突出，中东对中国的依赖程度持续攀升。

## 四 中国中东政策的未来方向

相较其他地区，中东对中国的重要性没有显著增加，中国对中东的影响却明显上升，这意味着中国介入中东事务的紧迫性不强。同时，美国中东战略收缩，地区秩序从单极向多极转换，全球层次上美、欧、俄、中各有千秋，地区层次上土耳其、以色列、伊朗、沙特、阿联酋、卡塔尔各领风骚，这也是关注点，中国有足够的空间纵横捭阖。然而，中美竞争态势骤然加剧，中东政治、经济和安全形势持续动荡，这是一个坏消息。对于一个正在走近中东政治舞台中心的大国，这是一个最好的时代，也是最坏的时代。时代越是激荡，大国战略越要透过浮云看本质，聚焦本国核心和长远利益。

### （一）中国中东政策的时代性

迄今为止，中国对中东的影响主要体现在经济和政治领域，军售、军演、军事外交等行为是零星的且不具有关键性战略意义，中国是联合国安理会常任理事国中唯一没有在中东驻军的国家。国内外均有学者认为，因为存在军事短板，中国中东政策不完整、不平衡；“软实力”外交不能有效保护中国能源利益，扩大“硬实力”是迟早的事，晚不如早，历史上的大国都是这样做的。实际上，这是一种脱离历史背景的假设，似有刻舟求剑之嫌。二战前，英、法争夺中东；二战后，美、苏逐鹿中东。现在，美国战略收缩，主要大国意兴阑珊，中东不存在大国竞争的紧迫性。20世纪70年代前，在炮舰的支持下，西方“石油七姊妹”控制中东石油。此后，美国1991年发动海湾战争、2003年入侵伊拉克，并未能控制科威特、伊拉克石油，靠军事实力控制石油的时代恐怕也结束了；相反，石油消费国都依靠市场机制保证保障能源安全。时过境迁，能源安全需要有新视角。

在中东，中国能源安全的威胁主要来自两个方向：一是中东动荡中断供应，二是美国切断供应。两种风险都不能排除，关键在于风险高低、应对成本及效果。从中东方面看，中国的进口来源比较分散，个别国家动荡不会形成特别重大影响。根据中国海关数据，2020年中国原油进口来源国前十位依次是沙特（169万桶/日）、俄罗斯（167万桶/日）、伊拉克（120万桶/日）、巴西、安哥拉、阿曼（75万桶/日）、阿联酋（61万桶/日）、科威特（54万桶/日）、美国、挪威。最大的进口来源国沙特占中国石油进口16%，因此单个中东国家没有能力主导中国石油进口格局。事实上，过去30年中东动荡此起彼伏，并没有给中国能源安全造成不可承受的损失。只有大规模地区战争、石油通道封锁才能形成大危机，这样的情景迄今未出现过，未来的风险也极低。从美国方面看，美国是否切断能源供应线始终是中国挥之不去的一个阴影，但封锁石油通道是一种战争或准战争状态，虽不能完全排除，但实属极端情况。美国资深中东问题专家高斯就指出，“若美中在东亚发生冲突，阻止中国获取中东石油将成为美国的一个战略抓手。”<sup>①</sup> 迄今为止，中美均未就这一极小概率情景做出现实安排。现实中，中美在中东的共同利益大于分歧，保护石油通道、防止大规模地区战争是美国军事存在的主要目的。

在应对成本方面，处置中东大规模动荡或美国封锁石油通道均需大量驻军，至少需要同美国相当的军力。为确保拥有打赢一场大规模海湾战争的军事存在，美国在中东每年开支750亿美元的常规费用，相当于总军费的15%，尚不包括战争费用。<sup>②</sup> 2020年中国总军费仅1786亿美元，对中国而言维持类似于美国的军事存在是不可承受之重，更何况这同中国的基本外交理念背道而驰；相反，如果中国选择在亚太反制美国，成本更小、效果更好。从全球战略格局看，防范美国切断石油供应并非中国最迫切的战略风险，中国不可能就此进行大规模资源投入。

从应对效果看，外国军事干预是中东长期动荡的根本原因之一，驻军无异于抱薪救火。1973年阿拉伯石油禁运是历史上最大的石油危机，起因就是美国对中东的军事干预。相关国家逐渐减少军事干预，扩大国际合作，才是

---

<sup>①</sup> F. Gregory Gause III, "Should We Stay or Should We Go? The United States and the Middle East", *Survival*, Vol. 61, No. 5, 2009, p. 17.

<sup>②</sup> Charles L. Glaser and Rosemary A. Kelanic, "Getting Out of the Gulf: Oil and US Military Strategy", *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 1, January/February 2017, p. 125.

维护中东能源安全的治本之道。例如，增加石油储备就是一种方便、有效、便宜的选择。目前国际能源组织成员国储备的石油相当于霍尔木兹海峡8个月的通过量，中国正在建设的战略石油储备可替代90天的进口量。如果美国把现有石油储备增加50%，费用大约为100亿~400亿美元，大大低于驻军费用。<sup>①</sup>当然，中国也可以进一步增加战略储备油，同国际能源组织合作，共同防范能源风险。

无论从哪个角度看，通过驻军维护中东能源安全不在中国政策选择范围之内。在可预见的未来，中国在中东的双边军事活动都会保持在仅具象征意义的军事外交层次。未来，美国中东战略收缩仍会持续，但受制于内外因素，不可能大幅度转向，美国还是涉足中东最深的国家。欧洲与中东地理上接壤，深受难民、恐怖主义渗透，其安全同中东密切相关，不可能置身事外。俄罗斯2015年军事上跃进中东以来，深度卷入叙利亚事务，对中东事务的参与度越来越高。美、欧、俄总是面临一个接一个的现实危机，不得不牺牲长远利益，只有中国还没有深度介入中东事务，保留着珍贵的自由选择权，有足够的时间、空间思考与测试新政策，使其行稳致远。

在美国战略收缩、地区强权纷纷填补真空的背景下，几乎所有地区国家都希望中国发挥更大的作用，以便在传统大国之外寻找新的选择。历史有惊人相似之处，二战结束后，美国开始介入中东事务时，当时面临的地区环境也是如此。但是，历史更多的是差异之处，未来不论中国中东政策如何选择，一定不会步美国后尘，不会把结盟、驻军、制裁作为主要手段，而会坚持不结盟、不干涉、经济合作、外交协调为主的具有中国特色的中东政策。

## （二）中国中东政策的总体性

20世纪70年代前，战略与政治利益是中国中东政策的首要目标，政治、经济和军事手段都服务、服从于这个总目标，当时的中国中东政策是具有内在一致性的总体政策。冷战结束后，大国竞争退出决策舞台，随着中国在中东的影响不断增大，除出台《中国对阿拉伯国家政策文件》外，迫切需要一个总体性的中东政策。

第一，需要全面评估中东形势、各主要大国的中东政策和中国的中东利益，制订一个纲领性的中国中东政策文件。中东问题是一个“综合性难题”，

---

<sup>①</sup> Charles L. Glaser and Rosemary A. Kelanic, *op. cit.*, p. 129.

涉及政治、经济、军事和宗教等方方面面，牵一发而动全身，由此破解这个难题必须综合施策。中国在中东的利益也是综合性的，政治、经济和安全利益交织，最终体现为“一个和平稳定的中东”。1991年海湾战争，中国直接经济损失20亿美元，2003年伊拉克战争中国至少损失80亿美元，2011年利比亚战争中国最终损失可能高达200亿美元，<sup>①</sup> 这些是非常深刻的教训。长远看，只有促进中东和平稳定，才能维护中国的整体利益，因此中国的贸易、投资、军售等政策需要超越短期经济利益、阶段性国际政治利益考虑，着眼于长远的中东和平与稳定。为此，中国需要认真研究世界各主要大国的中东政策，区分哪些国家、哪些政策符合中东稳定；中国更要深入研究中东政治、经济、社会、文化和宗教形势，判断哪些国家、哪些趋势有利于中东稳定；中国还要研究自己在中东的经济、经济和安全利益之间的关系、结构，哪些是短期的、哪些是长期的。在此基础上，中国才能规划自己的中东政策目标，支持哪些国家，抑制哪些趋势，实现什么样的近、中、长期目标。据此，才能综合配置经济、政治和军事资源，协调各部门的中东政策。正是基于这样的纲领性文件，各部门在处理与中东相关国家关系、应对突发事件时，就有了根本遵循，中国中东政策就具有了相对的整体性、独立性和长远性。长期以来，中国中东政策积累了一些基本原则，原则代替了综合性政策。但是，原则不是政策，政策远比原则复杂，原则只能服务于政策目标，并根据目标适当调整。

第二，进一步完善总体中东政策的决策、执行机制。从思维、决策到政策执行层次上，都要体现“总体”思想。传统上，中国对外经济活动主要由国家发改委、能源局、商务部、国资委负责，政治活动由外交部负责，安全事务则由国防部、公安部等部门主管。近年来，随着中央外事工作委员会、中央国家安全委员会的建立，执行总体中东政策有了基本的机制保障。未来，在总体国家安全观指导下，需要进一步细化顶层设计，使部门合作与融合常态化、机制化。在中国中东利益中，经济位居重要位置，能源又是重中之重。但是，阶段性国际政治利益有时同经济利益重叠，有时相抵触，二者需要平衡、取舍，更需要相互支持、协调。中国中东政策既要紧跟国际政治斗争形势，还要服务于经济利益，更要考虑长远的总体政策目标，这是整体和部分的辩证关系。只有整体的统领性和部分的独立性相结合，才能称之为具有稳

---

<sup>①</sup> 牛新春：《“一带一路”下的中国中东战略》，载《外交评论》2017年第4期，第17~18页。



定结构的中国中东政策。

第三，中国与中东的关系需要回归事实基本面，这是一切工作的基础和起点。在中东重要性、中国影响力和中美冲突等基本问题上，国际上媒体、学术界和决策圈均存在诸多远离事实的想像、炒作。这些想像基于过去 100 年其他大国在中东的历史经验，基于 21 世纪前 15 年中东经济的良好表现，总调子是夸大中东在全球格局中的重要性，渲染中国影响力在中东的“扩张”，描绘所谓的“中美在中东大博弈”。此类国际鼓噪已经产生非常负面的影响，不仅扭曲中国中东政策的形象，而且助推“中国威胁论”，损害中国与中东国家之间的互信。诸多动辄数百亿美元的项目，往往没有办法找到合理的经济解释，媒体、学者就不断想像其战略图谋、军事用途。例如，阿曼杜库姆工业园就被解读为中国的“战略图谋”，因其扼守阿曼湾、亚丁湾，是途经霍尔木兹海峡、阿曼湾、印度洋、阿拉伯海的重要战略要点。<sup>①</sup>当然，这些数百甚至上千亿美元的项目最终未能实现预期，这又会损害中国在中东国家和人民中的形象。为此，我们需要尽快完善信息发布体系，尤其应及时发布中国与中东国家经济合作情况，正面挤压想像、炒作的空间。

第四，继续坚持不结盟、不干涉内政原则，但可以因事、因时协调大国关系，发挥更大的政治作用。在总体中东政策的框架内，中国既要坚持基本原则，又要兼顾现实灵活性。原则上反对外国干预，支持地区国家独立自主，但大国频繁干预中东是个客观事实，不可能杜绝，授权外国干预应仅限于人道主义、临时、有限的行动，必须目标明确、范围清晰，慎之又慎。原则上支持中东现代主权国家体系，反对跨境宗教、族群干涉，反对国中之国，但是要兼顾历史事实，毕竟几乎每个中东大国都涉及跨境问题。原则上支持中东国家探索适合本国的发展道路，反对输出意识形态，尊重中东人民选择、借鉴国际社会现有发展模式的权利。基于这些基本原则环顾世界大国，随着议题转换中国同不同的国家有相似立场。比如，在能源安全问题上，中国与美国利益相近，双方不仅可以协商中东能源安全议题，还可以就国际石油储备合作。在意识形态问题上，中国与俄罗斯立场接近，均反对西方输出意识形态，反对附加政治条件的经济援助。在更多议题上，中国与欧洲有共同之

---

<sup>①</sup> Sabena Siddiqi, “After Billions in Chinese Investment Oman’s Duqm Port Could Help Bypass Hormuz”, <https://www.albawaba.com/opinion/after-billions-chinese-investment-omans-duqm-port-could-help-bypass-hormuz-1291468>, 2012-2-21.

处，都反对美国、俄罗斯军事化的中东政策，主张通过外交、经济手段维持地区稳定。在伊朗问题上，中国、欧洲和俄罗斯有共同立场，反对美国肆意打压伊朗。在宗教极端化问题上，所有大国立场一致，都支持宗教温和主义。

第五，拓展外交活动空间，积极支持建立地区安全机制，缓解地区冲突。冷战结束以来，美国一直是中东地区安全结构的中心。中东各国同美国的双边关系是地区安全结构的基础，中东国家的安全很大程度上取决于同美国关系的亲疏远近。缺乏地区安全机制，甚至也没有多边对话平台，是中东安全的一大短板。随着美国战略收缩，地区大国自主性增强，相关各方筹建地区安全机制的主客观条件正在出现。2019年12月俄罗斯外交部发布《海湾地区集体安全构想》，建议域外国家放弃永久驻军，由地区国家建立集体安全机制。但是，该倡议没有激起任何政治涟漪。2020年10月中国国务委员兼外长王毅提出，搭建一个海湾地区多边对话平台，以集体协商方式管控危机。2021年4月，伊朗分别与沙特、阿联酋、埃及、约旦在伊拉克举行双边会议，地区国家主导的多边对话平台已经若隐若现。同时，围绕美国与伊朗重返核协议，欧洲、美国均提议开展包括沙特、以色列等国家在内的多边磋商，这可能形成包括域外大国在内的多边对话机制。

## 五 结语

同国际社会普遍的想像不同，中国目前的中东政策既不是以经济、能源利益为中心，也不是“大战略”统领下的分兵合进，而是政治、经济和安全分支各有其道。经济、能源是中国中东利益的核心部分，这并不意味着中国中东政策完全围绕着经济展开。经济关系是自然形成的，主体是企业，路径是市场机制，政府只起辅助、引导作用。相反，政治关系是由政府直接主导、落实而形成的，追求阶段性国际政策利益需要密切的政府间合作。这种模式既是中国中东政策历史遗产的延续，也是中国对外政策决策机制的体现，还是中国未深度介入中东事务的必然结果。西方媒体、学术界总是充满想像，认为中国政企不分，企业是国家战略的工具，政府是企业的总后台。此类想像严重低估中国国家治理的专业化水平，也严重低估外交遗产对现实的影响，是对中国政治经济现象简单粗暴的解读。现实同想像差异非常大，中国既没有像传统大国那样依靠武力抢夺市场，也没有像其他大国一样用政治强权拓

展市场，市场和政府在双方合作中既不“缺位”，也不“越位”。

然而，面对新形势、新任务，中国中东政策面临升级换代的挑战，我们需要更长的视角、更综合的手段。新的中东政策同国际社会想像中的“大战略”形似神异，不是建立中国的中东霸权，不是传统大国中东政策的翻版。未来中东政策的目标是塑造一个和平稳定与发展的中东，是新时期具有中国特色的总体中东政策。

长期以来，一方面，虽然中东地区形势多变，但中东变局并未直接冲击中国；另一方面，中国对中东影响力有限，难以直接塑造中东形势，因而对中东事务比较超脱。对于中国是否有一个相对明确、稳定的中东政策，莫衷一是。回顾过去40年中国中东政策的演变，中国在中东有明确的阶段性政策目标，亦有清晰的政策路径，这些政策基于中国的政治、经济和安全需要，既没有影响、塑造中东格局的构想，也没有超越具体领域、特定部门的总体战略。从这个角度看，中国尚待出台涵盖整个中东的相对稳定、独立的地区政策，即指针对中东并围绕中东本身设计、筹谋的战略或政策。随着中国对中东的影响力不断增长，政治、经济和安全资源持续积累，已经有一定的实力和资源塑造地区格局，迫切需要一个统领政治、经济和安全利益的总政策。总体国家安全观的要义在于“总体”两个字，具体到中国中东政策，也需要在总体、统筹方面下功夫。

中国中东政策必然具有鲜明的中国特色、时代特色，同历史上的大国中东政策有本质区别。中国不必保护盟国与遏制敌人，而是同所有地区国家保持着友好合作关系。中国不必推广“普世价值”，而是希望各国都能探索适合自身发展的道路。中国没把中东作为大国竞技场，而是呼吁大国停止干预中东事务。美国的中东政策是冷战遗产、霸权思维，严重依赖军事手段，过度“军事化”。中国中东政策是新时代的产物，是冷战结束后“总体超脱”政策的延续和发展。中东和平、发展、独立、开放是中国最根本的利益，中东政策着眼于此、服务于此，这是中国同历史上大国的本质区别。中国没有意愿主导中东局势，中东局势应当由中东国家主导，外国主导中东局势的时代应当结束。同其他大国相比，中国中东政策的核心工具是“软实力”，融合使用外交、科技和经济资源，统筹多边、双边机制，同国际大国合作，让中东国家和人民发挥更大的作用，塑造和平稳定的中东秩序。

（责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红）