

## “一带一路”倡议下推进中国 - 东盟合作的政治外交策略研究<sup>[1]</sup>

金丹

**【内容提要】**东盟是中国“21世纪海上丝绸之路”倡议的重点区域。与东盟各国保持顺畅的政策沟通，对促进双边关系深入发展、推动双方合作迈上新台阶具有重要引领作用。但由于受地区和国际因素影响，中国与东盟国家的双边及多边关系依然面临着政治与安全互信赤字、经贸发展不平衡、域外国家挑衅、南海主权争端、极端民族主义情绪干扰和多重合作机制带来的冲突等诸多困难和挑战，加之中国与东盟各国在政策沟通方面存在差异，改善双方的政策沟通现状需要先易后难，循序渐进，分类施策，重点突破。

**【关键词】**“21世纪海上丝绸之路” 中国 东盟 政治外交

**【作者简介】**金丹，广西大学中国 - 东盟研究院副研究员、博士。

**【中图分类号】**D815

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-6241(2019)02-0084-17

---

[1] 本文是2015年教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“推进21世纪海上丝绸之路建设研究”(项目批准号:15JZD038)和2014年国家自然科学基金项目“中国 - 东盟区域经济增长中的社会资本测量模型与作用机制研究”(项目批准号:71463005)的阶段性成果。

落实“21世纪海上丝绸之路”倡议，首先要经过的就是东盟地区。东盟既是中国开展周边外交的优先方向和重要伙伴，也是中国展现大国责任的重要区域。中国 - 东盟自2003年建立战略伙伴关系16年来，双方在政治、经济、文化以及国际多边舞台上的协调合作都更加全面和深化。中国提出的“21世纪海上丝绸之路”倡议将会为中国与东盟打造更高水平的战略伙伴关系、迈向更为紧密的中国 - 东盟命运共同体注入新的动力。

## 一、中国 - 东盟政策沟通的现状与障碍

为量化“一带一路”沿线国家“互联互通”水平，北京大学海洋研究院、国务院发展研究中心、国家信息中心等单位联合发布了“五通指数”。<sup>[1]</sup>该指数结合“一带一路”相关国家的基本现状与发展趋势，从客观数据出发，对沿线63个国家与中国的政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通情况进行了具体深入的评估<sup>[2]</sup>，其中就包括东盟10国。为保证研究结果的可靠性与科学性，课题组对每个国家、每个指数的总和按照10分制进行标准化处理，并根据分数将63个国家划分为“顺畅型”（8分及以上）、“良好型”（6—8分）、“潜力型”（3—6分）和“薄弱型”（3分及以下）四种类型。

### （一）中国 - 东盟政策沟通的现状

#### 1、中国与东盟国家政策沟通总体顺畅

根据课题组对中国 - 东盟在政策沟通方面的得分（见表1）可见，东盟10国中有8国与中国的政策沟通超过6分，其中马来西亚、泰国、老挝、

[1] 北京大学课题组：《“一带一路”沿线国家五通指数报告》，北京：经济日报出版社2017年版，第81—84页。

[2] 其中“政策沟通”一级指标下面设有3个二级指标，分别为：政治互信、合作机制、政治环境。其中“政治互信”由“高层交流频繁度”“伙伴关系”“政策沟通效度”3个三级指标衡量；“合作机制”由“驻我国使领馆数”“双边重要文件”2个三级指标度量；“政治环境”由“政治稳定性”“清廉指数”2个三级指标体现。每个三级指标按一分制计算。

柬埔寨和印尼的总评分均在8分及以上,政策沟通非常顺畅;新加坡、越南、缅甸的总评分在6—8分之间,政策沟通情况良好。菲律宾和文莱的总评分虽低于6分,但仍高于“薄弱型”国家,位于“潜力型”国家行列。这说明中国与东盟各国的政策沟通总体比较顺畅。

表1 中国与东盟国家政策沟通指数得分<sup>[1]</sup>

国家	高层交流频繁度	伙伴关系	政策沟通效率	双边重要文件	驻我国使领馆数	政治稳定性	清廉指数	总评分	总评分(标准化)
马来西亚	0.77	0.88	0.90	0.60	0.88	0.50	0.62	7.13	9.35
泰国	0.80	0.88	0.90	0.60	1.00	0.09	0.45	7.02	9.21
老挝	0.77	0.88	0.80	0.60	1.00	0.51	0.30	6.89	9.04
柬埔寨	0.88	0.88	0.80	0.60	0.80	0.42	0.25	6.85	8.98
印尼	0.60	0.88	0.80	0.60	0.60	0.30	0.40	6.10	8.00
新加坡	0.84	0.00	0.90	0.40	0.88	1.00	1.00	5.76	7.55
越南	0.70	0.88	0.10	0.60	0.80	0.58	0.37	5.22	6.85
缅甸	0.70	0.88	0.20	0.40	0.60	0.14	0.25	4.75	6.22
文莱	0.33	0.00	0.60	0.60	0.24	0.90	0.26	3.28	4.30
菲律宾	0.30	0.00	0.10	0.60	0.96	0.17	0.45	2.67	3.50

## 2、中国与东盟国家政策沟通比较分析

东盟各国对“21世纪海上丝绸之路”倡议在认知上存在差异,因此,可通过对东盟各国与中国政策沟通的状况及对倡议的态度进行比较,研究各国各阶层采取相关态度背后的真实动因和利益考量,这对于有针对性地

[1] 资料来源:北京大学课题组:《“一带一路”沿线国家五通指数报告》,北京:经济日报出版社2017年版,第81—84页。

提出与东盟各国的政治外交策略具有十分重要的意义。

泰国、老挝和柬埔寨这三个国家与中国价值观相近，发展理念一致，政策沟通顺畅，政府层面对“21世纪海上丝绸之路”倡议的认知度较高，媒体、学界也积极进行正面宣传。这三个国家都与中国结成了“全面战略合作伙伴”关系，合作机制比较完善，政府制定了配套的国内政策对接中国“一带一路”倡议。这些国家与中国无领土争端，在安全上对中国无威胁。它们在与中国开展经贸和基础设施合作中受益巨大，其中泰国、老挝与中国的基础设施联通已经走在了东盟国家的前列，连接昆明—万象—曼谷—吉隆坡—新加坡的“泛亚铁路”未来建成后，将使泰国和老挝从地区大发展中获益颇丰。柬埔寨政府和民众也对中国“21世纪海上丝绸之路”倡议寄予厚望，希望中国能加大对柬埔寨的投资和产业转移，并帮助其改善交通基础设施。<sup>[1]</sup>

新加坡、马来西亚、印尼和文莱总体上支持“21世纪海上丝绸之路”倡议，愿意与中国开展相关项目的合作，但它们担心该倡议的背后隐藏着中国特殊的战略目的，顾虑对中国的过度依赖和中国扩大在该地区的影响力。这些国家多以伊斯兰文化为主导，与中国文化和价值观相差较大，而且都推崇“大国平衡”外交，鼓励域外大国参与东盟地区事务以平衡中国的影响力，从而为自己争取更多的发展空间。虽然该四国在官方层面与中国的政策沟通顺畅，也有相应的国内政策对接中国倡议，但是大部分官员对倡议的具体落实计划、措施和指导性文件并不十分清楚，民众的认同度也存在差异，不排除有较多观望和疑虑者，这些国家与中国建立的伙伴关系均未达到“全面战略合作伙伴”层级。它们中除了新加坡外，其余三国都对中国企业或多或少存在安全威胁源，如马来西亚和文莱与中国存在南海主权争端，印尼和马来西亚对中国有宗教极端主义威胁等。

[1] 李明江、曾爱玲：《东南亚与21世纪“海上丝绸之路”》，载葛洪亮主编：《东南亚：21世纪“海上丝绸之路”的枢纽》，北京：世界图书出版社2016年版，第5页。

越南、缅甸和菲律宾的一个共同点是官方出于国家经济发展的需要愿与中国共建“21世纪海上丝绸之路”，但是部分民众对与中国合作存在疑虑。一方面，越南和菲律宾与中国存在激烈的南海主权争端，由于“21世纪海上丝绸之路”倡议与海洋问题紧密相关，使得两国有些民众怀疑中国政府想借这一倡议实现南海战略。另一方面，美国、日本等西方国家部分媒体的歪曲报道抹黑了中国的形象，影响了当地民众对中国的信任，挑起了对中国的极端民族主义情绪。特别是在缅甸和越南存在众多非政府组织，其成员在西方价值观影响下常以有色眼镜看待中国企业，指责中企在当地的投资破坏环境、克扣本国工人工资、不尊重当地文化，甚至以“主权安全”为由阻挠一些能为本国人民造福的重大工程的实施。虽然越南和缅甸都与中国结成“全面战略合作伙伴”关系，中菲两国也建立了双边磋商机制，但上述阻力的干扰使得这三国政府即使愿与中国合作，也很难顺利推进一些大型基础设施建设合作项目。

## （二）中国 - 东盟政策沟通的障碍

受地区和国际因素影响，“21世纪海上丝绸之路”倡议下的中国与东盟国家双边和多边合作依然面临一定的困难和挑战。

### 1、互信赤字引发对倡议的误解与疑虑

国际关系理论认为，一国对他国的战略既看重经济利益又关注政治安全，当一国在与另一国的合作中获得的经济利益不能满足安全需求时，双边信任便受到影响。中国和东盟虽然已历经28年的正式交往（中国于1991年开始正式参加东盟的一系列合作机制），经济上构建起紧密的合作关系，但相互经济依赖的加深并未使双方政治互信增强，东盟一些国家仍视中国为潜在安全威胁并长期寻求美国的安全保护，形成了“经济上依靠中国，安全上依靠美国”的二元结构。正是这种信任缺失，导致部分东盟国家对中提出的“21世纪海上丝绸之路”倡议产生误解和疑虑：一是担忧中国想借该倡议谋取地区霸权。它们认为中国经济的崛起必然带来战略上的扩张，为此想通过引入域外大国以平衡中国对该地区的影响。二是担忧中国

想借该倡议实现自身南海战略，如越南和菲律宾。三是担忧倡议的实施后劲不足。它们认为中国推动该倡议的主要力量是国家意志，而非企业和人民的意愿，也非市场力量的作用，这样恐难持久。四是融资问题。它们认为该倡议的实施无疑需要庞大的资金，虽然中国现在有了“亚投行”和“丝路基金”，但对于实施如此宏大的工程可能还远远不够。五是担心中国能否很好地与合作伙伴分享利益。<sup>[1]</sup>

## 2、双边经贸发展不平衡

随着交通设施的联通和“中国 - 东盟自贸区”的建成，中国与东盟各国的物流成本和关税壁垒大大降低，使得中国企业通过单纯产品输出比到东盟成员国投资设厂更加有利可图。因此，东盟成员国普遍担忧中国通过“21 世纪海上丝绸之路”倡议将廉价产品大量输入东盟市场，长期以来将会冲击东盟各国的制造业。据中国海关总署公布的统计数据显示，这一担忧正在逐渐变成现实。1991—2011 年的 21 年间，中国对东盟的贸易一直处于逆差地位，2011 年中国对东盟的贸易逆差高达 227 亿美元。2001 年中国与东盟开始进行自贸区谈判，东盟国家普遍希望通过自贸区建设进一步增加对中国出口。但自 2010 年中国 - 东盟自贸协定正式生效以来，东盟的贸易顺差仅维持了 2 年便急转为逆差，并在 2015 年创下 828 亿美元的历史新高。2015 年，除了马来西亚和老挝对中国的贸易分别有 93.1 亿美元和 3.2 亿美元的顺差外，其他东盟成员国与中国的贸易均为逆差，其中越南的贸易逆差最大，达到 362.8 亿美元，成为东盟对中国贸易逆差的主要来源。<sup>[2]</sup>虽然中国对东盟不断增加的投资可以帮助部分东盟国家保持经常项目收支平衡，但对大多数东盟国家而言是不可持续的。要维持双边贸易稳定增长，需将东盟国家的资源更多地出口到中国。双方应共同合作协助东盟国家生产更

[1] 金丹、顾强：《“一带一路”倡议与越南利益诉求》，载王玉主等著：《“一带一路”倡议与东盟利益诉求》，北京：中国社会科学出版社 2017 年版，第 368—369 页。

[2] 王玉主等著：《“一带一路”倡议与东盟利益诉求》，北京：中国社会科学出版社 2017 年版，第 28 页。

多可交易的产品。

### 3、域外大国的挑衅

美国、日本等域外大国长期与东盟保持着较为密切的沟通与合作关系。东盟作为美国实施“亚太再平衡”和围堵中国战略的重要区域，无论是前总统奥巴马还是现任总统特朗普，都十分重视与东盟国家在各领域开展合作。经济上美国尽管退出了“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP)，但依然是东盟的重要经贸合作伙伴和商品主要出口国；政治上美国重视东盟在地区和国际社会的作用，美政界、军界高官多次访问东盟地区，向各国表达提升政治互信、加强合作的意愿；“安全上东盟是美国在亚太地区重要的安全合作伙伴，部分东盟成员，如新加坡、菲律宾甚至是美国在亚太地区的盟友，为了反制和平衡中国在东南亚地区的崛起，积极加强与美国的军事合作。美国与部分东盟成员达成使用军事基地的协定，向东盟国家出售先进武器装备，与东盟部分国家保持年度军事演习，派出军舰、飞机配合南海东盟成员巡航南海。日本也将东盟作为对外政策实施的重要区域，加强双方的合作交流。近年来，日本政府多次派遣政、军、商界高官访问东盟各国，深化经贸领域的合作，向东盟部分成员国提供军事和安全支持。总之，美、日试图在政治、经济、安全等领域加强与东盟国家的合作，以拉拢其加入遏制中国的多边体系，维护和实现美、日在东盟地区的利益。”<sup>[1]</sup>

### 4、南海问题

南海问题是长期影响中国与东盟国家政治、安全互信的最大障碍，也是决定“21世纪海上丝绸之路”倡议能否成功实施的关键因素。南海问题牵涉五国六方<sup>[2]</sup>，又受美日等域外大国干预，矛盾极其复杂。菲律宾和越南

[1] 夏苇航，刘青才：《“21世纪海上丝绸之路”倡议视域中的中国—东盟关系》，载《社会主义研究》2017年第6期，第140—141页。

[2] 五国六方中的“五国”包括中国大陆、越南、菲律宾、文莱、马来西亚5个相关国家；“六方”包括中国大陆、中国台湾、越南、菲律宾、文莱、马来西亚6个相关方。

实际控制的岛礁众多，在东盟中立场比较强硬，曾多次与中国在南海发生对峙和冲突。<sup>[1]</sup> 尽管菲律宾现任总统杜特尔特愿就南海问题与中国展开双边对话，但其在南海问题上的立场也难免受到前总统阿基诺三世势力和国内部分民意的牵制。越南在南海问题上与中国的矛盾和分歧也比较突出，并曾多次在争议海域与中国发生冲突，对中国的南海维权行为提出抗议。马来西亚在南海实际控制 5 个争议岛礁，文莱则对某些海域有主张，但它们都未与中国在争议海域发生冲突，相反多次在公开场合呼吁和平解决争端。印尼官方宣称自己不属于南海声索国，但它实际上和中国在纳土纳群岛存在海域划界争议。

#### 5、极端民族主义情绪的干扰

从历史经验看，东盟部分国家一直存在针对中国的极端民族主义情绪，其根源是多种多样的（见表 2）。这些民族主义情绪严重干扰和破坏了中国与东盟在诸多领域的合作。“其媒体有许多与中国有关的新闻报道，但几乎都是极其负面的，包括中国的玩具含有致命的剧毒、中国的苹果吃了会死人等大量骇人听闻的负面新闻，……越南的许多民族英雄，其实就是抗击‘北方’（即中国）的所谓‘英雄’。越南的许多历史教科书、博物馆、公园、公路、景点等，都充斥着抗击‘北方’的故事。”<sup>[2]</sup>

在缅甸，2011 年其政府单方面停止中国在缅甸投资的密松水电站项目，2014 年中缅“皎漂—昆明铁路”项目被搁置。随着西方民主价值观在缅甸的影响不断扩大，缅甸民众对中国的认同感逐渐下降，并对强大后的中国有一种被掠夺、威胁的感觉，而执政者为了得到民众支持，不得不对中缅关系有所牺牲。

---

[1] 闻一潇：《东盟国家在南海政策上的分歧及其对东盟一体化的影响》，外交学院硕士学位论文，2017 年。

[2] 金丹、顾强：《“一带一路”倡议与越南利益诉求》，载王玉主等著：《“一带一路”倡议与东盟利益诉求》，北京：中国社会科学出版社 2017 年版，第 368—369 页。



表2 东盟成员国爆发民族主义情绪的频率及可能根源<sup>[1]</sup>

国家	发生频率	历史事件	可能根源
越南	高	20世纪七八十年代，越南多次掀起排华高潮。近年来排华事件也不断发生，比较大的是2014年的“5·12”排华事件。	南海问题、西方国家煽动、藩属历史、战争历史
菲律宾	高	从16世纪到1966年期间，曾多次发生大规模排华事件。2013年发生在岛屿争端上抗议中国的反华活动；2015年多个民间组织抗议中国南海造岛行动。	南海问题、西方国家挑拨
缅甸	较高	1967年缅甸发生排华流血大屠杀事件；2011、2012、2014年，受民意影响搁置密松水电站项目、暂停莱比塘铜矿项目和中缅“皎漂—昆明”铁路项目。	军人集团执政、西方国家挑拨
印尼	低	1965—1967年、1974年、1978年、1980年、1998年都曾出现过排华事件。	族群和文化冲突
马来西亚	低	1969年发生马来人与华人激烈冲突的流血事件；2015年发生排华示威，反对华人挑战马来人权力。	族群和文化冲突
柬、老、泰、文莱、新加坡	非常低	2014年因国际NGO强烈反对，柬埔寨政府终止由中国投资和建设的桑河二级水电站项目。	西方挑拨、国际NGO影响

## 6、多重合作机制带来的冲突

由于东盟地区是大国亚太战略的重要支点，因此介入东盟地区的域外势力非常复杂，它们通过在不同领域加强与东盟国家的合作，将东盟的多边机制拔高为国际势力之间的博弈。而东盟国家对外基本秉持“大国平衡”的外交思路，在不影响国内政治、经济和安全的情况下，积极与各大国构

[1] 作者根据相关资料整理。

建众多的合作机制，这不仅体现在东盟与美、日、澳、新、印度之间，也体现在东盟与中国之间，主要包括亚太经合组织（APEC）、东盟地区论坛（ARF）、“10+3”、“10+1”、东亚峰会（EAS）、亚信会议（CICA）、澜湄合作（LMC）、大湄公河次区域合作（GMS）等等。这种多层次合作机制不仅体现了东盟地区内部高度复杂的政治、经济关系，也反映了域外大国在东盟地区的利益博弈。不同合作机制之间难免存在重叠甚至相互竞争的现象，也会造成多轮驱动、难以协调的问题。如果机制间缺乏足够的沟通和协调，项目之间发生重复或者冲突，不仅浪费资源，更不利于各个合作机制下的区域发展。因此，中国提出的“21世纪海上丝绸之路”倡议需要与东盟国家进行有效的政策沟通，否则在如此众多的合作机制下很难不发生冲突。

## 二、中国在东盟推进“21世纪海上丝绸之路” 倡议的政治外交策略

由于中国与东盟各国在政策沟通方面存在差异，在各指标上亦不均衡，因此改善中国与东盟国家的政策沟通现状需要先易后难，循序渐进，分类施策，重点突破。

### （一）泰国、老挝和柬埔寨

由于这三个国家无论是政界、学界还是商界、媒体及民众，都对“21世纪海上丝绸之路”倡议有相对较高的认同程度，且它们与中国无领土争端，与中国经贸合作紧密并从中获益颇丰，因此是中国“21世纪海上丝绸之路”倡议最坚定的支持者。中国对该三国的政治、外交策略应该在积极推进政党、政府和企业外交基础上，率先推进一批样板项目（如中老铁路、中泰铁路）在这些国家成功实施，以便让东盟其他国家看到推进中国倡议的实际利益，从而产生示范带动效应。

#### 1、政党外交

一方面要侧重加强与执政党的多渠道交流。就党内治理、国家建设等

问题加强经验交流，保持高层就重大战略性问题的沟通合作，为共建“一带一路”提供助力。如中国和老挝都是社会主义国家，中国共产党和老挝人民革命党也都是社会主义政党，在建设社会主义事业方面完全可以进行有效的合作，就两党两国的重要事务展开讨论和磋商，进一步增强双方的政治互信。另一方面也要重视两党间一些敏感问题的处理。如柬埔寨总理洪森一直持亲越立场，而中越又存在“对越自卫反击战”和南海争端问题；老挝由于历史上受越南影响较大，两国存在某种特殊关系，1979年老挝曾公开发表声明支持越南反对中国，使得中老两党关系在一段时间内处于疏远甚至敌对状态。因此政党交流应注意避免上述问题给两国关系带来障碍。

## 2、政府外交

首先，要加强政府间的高层交往与发展战略对接，有效解决双方有可能出现的观念分歧与制度障碍。例如，要搞好顶层设计，将中国“21世纪海上丝绸之路”倡议同泰国“东部经济走廊”战略、老挝“变陆锁国为陆联国”战略以及柬埔寨“四角战略”实现有效对接，推动中国与这些国家的经济互补优势释放。其次，要制定好具体的合作发展规划，有步骤地推动具体项目落实。例如中泰2013年共同发表的《中泰关系发展远景规划》，中老合作的“一路、一河、两区”发展规划和《中柬共同推进海上丝绸之路建设合作规划纲要》，都比较全面地规划了双方未来在产能与投资领域的合作。再次，要充分发挥已有合作机制的作用。如中泰、中老基础设施融资合作协议，政府间经贸合作协议，以及中柬加强基础设施领域合作的谅解备忘录、轻轨项目贷款协议等，中国与泰老柬三国应充分利用好这些平台，有力推进双方在各领域合作的开展。最后，要重视地方政府的外交。例如，对于规划和开工建设中的中老、中泰铁路，云南政府应利用好自己的区位优势和发展特色以及与万象、曼谷发展合作的潜能，共同为“21世纪海上丝绸之路”倡议的推进做出积极贡献。

### 3、企业外交

一方面，要积极引导民营企业走出去。目前中国走出去的大多是规模较大的国企，它们常常由于受政府因素影响而与当地企业和民众沟通不足，生产效率不够高。泰老柬三国的投资环境相对比较宽松，很适合中小企业投资，中国的中小企业可与当地政府的政策相配合，共同带动中国与这些国家经贸合作再上新台阶。另一方面，由于中国企业走出去更为关注经营利润，容易忽视企业行为对当地环境以及民众生活的影响，而且在很多重要问题上缺乏与当地民众和非政府组织沟通，容易引起当地民众误解。而泰老柬三国存在众多非政府组织，它们主要关注健康、环境、教育和人权等问题，并在西方的支持下表现非常活跃，中国企业与它们沟通不够，经营项目往往会受到指责和反对。因此，中国企业要加强与当地民众和非政府组织的沟通，切实履行社会责任，参与当地社会公益活动，树立中国企业的良好形象，为“21世纪海上丝绸之路”倡议得到这些国家的民众支持奠定良好基础。

### 4、发挥“澜湄合作”机制的平台作用

“澜湄合作”是中国与湄公河国家共商、共建、共享的新型次区域合作机制，涉及到公路、铁路、能源等综合通道的建设，属于“一带一路”倡议的重要组成部分。由于泰老柬三国均为澜湄合作的重要参与国，因此它们会积极推进中老、中泰之间的铁路、公路和航道建设，并加快推动构建连接澜湄地区的跨国电力网络建设，以促进湄公河流域国家的经济社会进步及次区域的互联互通，深化合作关系，扩大利益纽带，助力企业与湄公河国家开展产能合作，实现产业互补，同时加强社会、环境等领域的合作，实现共同发展。<sup>[1]</sup>

---

[1] 《“一带一路”为澜湄合作提供了重要契机和广阔空间》，中国发展网，2017年12月15日，<http://www.chinadevelopment.com.cn/news/zj/2017/12/1211370.shtml>。

## （二）新加坡、马来西亚、印尼和文莱

这四个国家总体上对中国提出的“21世纪海上丝绸之路”倡议表现出兴趣和欢迎，但大部分官员对倡议的具体内容并不十分清楚，担心中国实施该战略的背后可能有经济殖民或地区霸权的企图。因此，针对这些国家的政治外交策略应该澄清意图，突出其和平性质，积极开展政党、政府、企业外交，化解他们的疑虑，合作解决南海问题和消除恐怖主义等威胁，积极争取这些国家从官方到民众层面对中国的信任和对倡议的支持。

### 1、政党外交

探索体现政党核心价值的交流机制。由于这类国家多数与中国文化差异较大，因此要培育双方的文化认同理念，促进语言、文化、艺术的交流与合作。要挖掘中国政党制度与中华历史文化的必然联系，将中国政党的核心价值观融入贯通于中华文化体系中，形成与这些国家文化的共振；挖掘多党合作的政党制度所体现出来的中华文化中“和为贵”的基因特质，向这些国家展示中华文化特别是中国共产党的时代特征所具有的独特魅力。结合儒家文明凝练形成的具有共识的东亚人权观、发展观和民主意识，在“普世价值”上占领制高点，使这些国家更容易接受中国的政党制度，提升其在这些国家的话语权，切实推进“21世纪海上丝绸之路”建设。<sup>[1]</sup>

### 2、进一步澄清意图

一方面，中国要主动确立相关宣传的话语主导权，突出倡议的和平性质及其与中国和平发展道路的一致性和继承性，淡化零和博弈和对抗色彩。另一方面，中国也可以考虑按照市场原则聘请国外公关公司就倡议的和平性质开展游说和宣传，其效果可能比中国政府直接游说更加明显。

### 3、政府外交

一方面，要做好中国与这四个国家发展战略和发展规划的对接。将中

---

[1] 金丹：《中国—东盟命运共同体构想下增强中国政党话语权的策略研究：以政党外交为视角》，载《广西社会科学》2016年第12期，第31—34页。

国“21世纪海上丝绸之路”倡议同马来西亚“2020宏愿”、文莱“2035宏愿”发展战略对接,实现双方在基建、科技、农业等领域的广泛合作;同印尼的“全球海洋支点”战略对接,打造一批示范性项目,帮助印尼改善基础设施。<sup>[1]</sup>另一方面,要发挥地方政府外交的作用。例如“文莱 - 广西经济走廊”项目正从共识走向实践,推动双方在农业、工业、交通物流和旅游等领域的务实合作,并在服务国家周边外交战略和搭建中国 - 文莱经贸合作平台等方面的作用日益凸显。又如中马钦州 - 关丹产业园区建设快马加鞭,产业发展稳扎稳打。广西区党委已出台了包括行政管理、财政金融、科技创新等8个方面的改革方案和30项具体改革措施。<sup>[2]</sup>

#### 4、企业外交

新加坡、马来西亚和印尼三国作为“大国平衡”外交的主要倡导国,更重视用该手段来减轻对某一大国的经济依赖,即积极鼓励其他域外大国参与本国事务,包括产业投资和基础设施项目建设等。因此中国企业在这三个国家进行投资时,要以一种包容的心态,扩大来自各方的利益交汇点,可与这些国家当地企业以及其他东盟国家企业,甚至美国、欧洲等西方企业加强合作,以降低政治风险,打消其他国家的疑虑,提高项目合作的效率,保证“21世纪海上丝绸之路”沿线项目的可持续性。此外,在为大型项目融资方面,中国应加强与多边金融机构的合作,如国际货币基金组织、亚洲开发银行、世界银行等,让更多有能力的外国公司和国际机构都能分享“21世纪海上丝绸之路”倡议所带来的经济利益,从而让世界各国不误读其真实内涵。

#### 5、安全合作

鉴于这四个国家中多数都或多或少存在一些威胁源,如文莱和马来西

---

[1]《中方“一带一路”对接印尼“全球海洋支点”》,中国经济网,2018年5月9日,[http://intl.ce.cn/sjj/qy/201805/09/t20180509\\_29070229.shtml](http://intl.ce.cn/sjj/qy/201805/09/t20180509_29070229.shtml)。

[2]《中马钦州产业园建设“自治区改革创新先行园区”》,凤凰资讯,2014年7月21日,[http://news.ifeng.com/a/20140721/41236785\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20140721/41236785_0.shtml)。

亚与中国存在南海主权问题，中国企业在印尼和马来西亚投资都面临宗教极端主义威胁等，中国应加强与这些国家在南海问题和反恐等领域的合作。首先，针对文莱和马来西亚对南海问题比较低调且支持中国以双轨渠道和平解决南海问题的主张，应对其采取柔性策略。其次，针对印尼和马来西亚国内恐怖主义、跨境犯罪等非传统安全问题比较集中的情况，中国应在反恐情报交流、联合侦讯等领域与其加强合作。同时加强军事高层的交流与互动，提升双方在联合演习、军事培训、军舰互访等领域的交流合作水平。<sup>[1]</sup>

### （三）越南、缅甸和菲律宾

虽然这三个国家官方总体上都愿与中国合作，但国内部分民众对该倡议认同度不高，民众极容易受西方反华势力挑拨，引发针对中国的极端民族主义情绪，从而阻碍政府与中国开展各项合作。因此，中国对这三个国家推进的政治外交策略应该妥善处理南海争端，注重对民意的引导和争取更多的民众支持。

#### 1、政党外交：注重构建政党涉外民心工程

把涉外民心工程当作中国执政党国际社会责任的重要体现。在具体操作过程中，“一是要重视人权工作，支持这些国家政党落实《东盟人权宣言》，支持这些国家政府间人权委员会和妇女儿童权益促进与保护委员会的工作。二是要考虑这些国家内部企业和民众的利益诉求，以平等互利的姿态开展合作。利用海上合作基金、亚投行等资金渠道支持各项涉外民心项目和倡议，进一步加强民间交流合作，开展涉及民生、教育、文化等领域惠及普通民众的医院、学校、公共设施的建设等提升中国软实力的合作项目，聚焦发展主题”。<sup>[2]</sup>三是要积极为这些国家政党培养减贫领域的人力资源，参与其

[1] 《中华人民共和国和印度尼西亚共和国关于加强两国全面战略伙伴关系的联合声明》，新华网，2015年3月26日，[http://www.xinhuanet.com//world/2015-03/26/c\\_127625705.htm](http://www.xinhuanet.com//world/2015-03/26/c_127625705.htm)。

[2] 金丹：《中国—东盟命运共同体构想下增强中国政党话语权的策略研究：以政党外交为视角》，载《广西社会科学》2016年第12期，第31—34页。

减贫项目设计和国家减贫战略制定等。特别是开展村村通路、通水的“小基础设施”民心工程建设，用行动来阐述中国政党思想的人本情怀，形成具有中国特色的以人为本、执政为民的政党外交话语体系。

## 2、加强宣传，提升民众对“21世纪海上丝绸之路”倡议的认知

首先，这一系统性的宣传工作需要由我国相关政府部门主导并力求深入相关国家民间，让当地民众了解该倡议以及将会带给他们的切实利益。其次，加强与当地主流媒体的合作，特别是与新型私营媒体的合作，组织当地媒体代表团访问“丝绸之路”沿线的中国城市，在当地主要的社交媒体平台开通相关宣传页面等，并注重发挥当地华文媒体的纽带作用，重视获取当地非政府组织、社会活动家、宗教人士以及其他意见领袖的支持，以达到更好的宣传效果。再次，中国驻当地使领馆、当地中资企业与华人商会可凭借自身接触当地民众的便利条件，努力塑造良好的中国形象。最后，中国政府应加强使用当地语言文字进行宣传。笔者在越南调研时发现，目前所有的“一带一路”宣传主要依靠华人、华商和华文媒体，大多使用中文或英文，使用当地语言文字的宣传资料和讲座很少，这导致当地绝大部分民众根本不了解宣传内容。

## 3、减缓外部压力，灵活处理与美、日等大国关系

由于越、缅、菲三国受美、日等大国因素影响较大，因此为了争取这些国家支持和参与“21世纪海上丝绸之路”倡议，中国需要协调和处理好与美、日等大国的关系，减缓外部压力。中国的对美战略应该是综合性、全局性的灵活方式。除了以亚太经合组织、G20峰会等原有的国际机制为契机主动加强与美国的沟通与交流外，中国还要通过扩展与美国的利益交汇点，鼓励美国在中国与东盟的合作中发挥积极和建设性作用。对于美国在东南亚或南海地区的挑衅行为，中国要坚决予以反击。此外，日本也是一个需要注意的重要因素，中国要对其做好两手准备：一方面利用经济杠杆影响日本，另一方面以坚定有力的方式反击日本的挑衅。



#### 4、企业外交：让民众知晓投资益处

首先，中国企业要树立好品牌意识和做好知识产权保护。其次，要坚持“以质取胜”，重视产品的品牌建设和售后服务。再次，要实行本土化经营，了解当地相关的法律法规，避免参与技术落后、污染严重等政府不鼓励投资的项目；要重视职工的社会福利，主动为其购买全额社会保险，做到以人为本，缓和劳资矛盾。最后，企业还要重视与当地民众和非政府组织的沟通和交流，争取他们对项目的支持。此外，中国企业还需要与当地政府协调，要求政府通过权威机构或媒体发布项目信息，让民众和非政府组织对中国的投资有更大的知晓度。

#### 5、缓和与化解南海冲突，推进海上合作

一方面，中国要与越南、菲律宾一道管控好分歧，维护好南海的和平与稳定。中国应该尽早与东盟在制定“南海行为准则”（COC）上达成一致，与越南和菲律宾基于国际法和《南海各方行为宣言》妥善处理南海问题，不采取使局势复杂化、争端扩大化的行动，推动海上问题谈判机制取得务实成果。2018年8月，中国与东盟国家就“南海行为准则”达成单一磋商文本草案，这是COC磋商的“重大突破”。另一方面，中国要与越、菲争取在非主权领域开展合作，如组织力量合作打击海盗、走私、偷渡等跨国犯罪行为，共同加强海上生态、环境、科研等方面的合作。依据循序渐进的原则，南海合作可以先在比较容易的领域开展，进而探讨向更高、更深的层面开展。中国只有与越、菲之间开展更多、更密切的合作，彼此间的利益才会进一步捆绑在一起，使得爆发南海战争的可能性变得越来越低，从而使南海变成真正的合作之海、和平之海。这样也才能为“21世纪海上丝绸之路”倡议的顺利实施提供适宜的政治环境。

【收稿日期：2018-09-20】

【修回日期：2019-02-01】

（责任编辑：李万胜）