

东盟国家智库对“一带一路”倡议的评估^[1]

——基本认知与决策咨询作用

冯子剑 宋德星

【内容提要】作为中国周边外交的重要一环，东盟国家对于中国“一带一路”倡议的推进具有重要战略意义。本文通过选取东盟国家11家智库共38篇具有代表性的成果，作为研究样本进行分析，以揭示东盟国家智库对“一带一路”倡议的核心议题关切、基本认知逻辑。本文认为东盟国家智库对该倡议的认知大多呈现正向，尽管存在一些疑虑，但未从根本上冲击东盟国家所持有的积极立场。历经长期发展，东盟智库已形成了较为完善的决策咨询机制，并承担着东盟和相关国家的重要“智囊团”功能。对于“一带一路”倡议主要政策的影响路径，东盟国家智库主要通过制度性对话促进交流互鉴与相互了解，通过项目论证和政策分析来影响政策制定，以及通过“对话+咨询”的方式牵引本国的相关政策规划。这一定程度上得益于东盟国家智库的积极作用，中国与东盟的合作水平稳步提高，双方的对话机制日益完善，营造了良好的社会交流氛围。鉴此，下一步中国应积极构建稳定的“合作+对话”复合型制度平台，加强对“一带一路”倡议的正向引导，增强其话语活力，鼓励东盟智库学者来华参加交流培训，以助力该倡议在东盟国家的顺利推进。

【关键词】“一带一路” 东盟 智库 认知 决策咨询

【作者简介】冯子剑，国防科技大学外国语学院硕士研究生；宋德星，国防科技大学外国语学院教授、博士生导师。

【中图分类号】D851

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2024)04-0127-25

[1] 本文系国家自然科学基金重大项目《海上丝绸之路地缘安全及其风险管控研究》(项目编号:18ZDA130)的阶段性成果。作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部对本文提出的宝贵修改意见，文中错漏概由本人负责。

自2013年“一带一路”倡议提出以来,历经十余年的建设,成果丰硕。截至2023年底,已有150多个国家和30多个国际组织加入共建“一带一路”大家庭。^[1]东盟国家是“一带一路”建设的优先方向和重点地区,中国与东南亚11个国家(东盟10国和东帝汶)都签署了双边合作文件,积极推进“一带一路”倡议与泰国“4.0战略”、柬埔寨“四角战略”、印尼“全球海洋支点”构想、越南“两廊一圈”等东盟各国发展战略的对接,各领域互利合作持续深化,互联互通水平得到显著提升。2023年,双方的贸易规模达6.41万亿元人民币(约合9100多亿美元),比2013年增长了1.24倍,累计双向投资额超过3800亿美元。^[2]随着双方合作释放出越来越大的政策红利,东盟各国同中国共建“一带一路”的积极性日益提高。同时,东盟一些国家对该倡议也存在一定程度的认知偏差,对中方推进“一带一路”的意图和影响流露出某些“疑虑”。

围绕东盟对“一带一路”倡议的认知问题,国内既有研究主要基于两个角度,一是侧重分析东盟国家对中国国家形象的具体认知,并据此阐述东盟对于该倡议及其相关政策的认知变化与政策导向转变;二是侧重研究该倡议及中国在东南亚地区的发展战略及其与印太地区秩序的关系,主要研判东盟国家对于“一带一路”倡议的合作态度与愿景。相关研究过于关注东盟国家对于“一带一路”倡议的宏观政策,而关于东盟国家智库对其认知的研究,尤其是对影响东盟和相关国家政策方式和效果的分析,还有待进一步挖掘。既有基于数据分析的研究成果,主要是通过文献语料或具体合作数据来评估“一带一路”的实施情况,缺乏对于东盟国家智库所关注议题的分类研究,且未从长时段的视角关注其议题的发展变化趋向。鉴此,本文通过分析10年来东盟国家智库关于“一带一路”的研究成果,旨在分析其对该倡议的基本认知及认知局限,探讨其作用于东盟国家相关决策的路

[1]《共建“一带一路”:构建人类命运共同体的重大实践》,新华网,2023年10月10日, http://www.xinhuanet.com/silkroad/2023-10/10/c_1129907870.htm。

[2]《中国—东盟经贸关系简况》,驻东盟使团经济商务处网站,2024年5月24日, <http://asean.mofcom.gov.cn/article/ddgk/s/202405/20240503512240.shtml>。

径和效果，以期准确把握东盟国家对于“一带一路”合作的需求与期望，进而为下一阶段推进该倡议实施提供对策参考。

一、东盟国家智库对“一带一路”倡议的正向认知

进入 21 世纪以来，为了有效应对各种复杂挑战，东盟国家越来越重视政策研究和本国的智库建设，逐渐形成一批具有国际影响力的智库。根据美国宾夕法尼亚大学“智库与公民社会研究项目”（TTCSP）2020 年的统计，东盟国家智库在数量和影响力上都较之前有大幅提高。^[1] 例如，越南国内共有 180 家智库，数量位列全球第 10 名；新加坡国际事务研究所（SIIA）的全球智库影响力位居世界第 49 名；印尼战略与国际研究中心（CSIS）位列世界第 86 名，等等。新加坡南洋理工大学拉惹勒南国际关系学院（RSIS）、马来西亚战略和国际事务研究所（ISIS）、泰国发展研究所（TRDI）等一批东盟国家智库在世界上也可谓小有名气。

更重要的是，作为对公众舆论和官方决策具有重要影响的一支力量，东盟各国智库近些年来对一些攸关本国发展和安全利益的重大战略问题给予了越来越多的关注。自“一带一路”倡议推出以来，东盟国家智库就一直结合本国发展战略，深入探究该倡议将带来的发展机遇和战略影响。从样本呈现出的情况看，东盟国家智库普遍对其持正向态度，并大致分为安全议题、对话交流、经济合作、敏感话题、新兴领域五类关注议题。随着“一带一路”的深入推进，相关话题在东盟国家智库内的关注程度也在不断上升。

（一）东盟国家智库对于“一带一路”倡议的基本价值取向

本文以 2013 年习近平主席提出“一带一路”倡议为起点，关注近

[1] James G. McGann, “2020 Global Go To Think Tank Index Report,” The Lauder Institute, University of Pennsylvania, January 28, 2021, <https://repository.upenn.edu/entities/publication/9f1730fa-da55-40bd-a1f4-1c2b2346b753>.

10年来东盟国家11家较有影响力的智库^[1]对“一带一路”倡议的关注情况，以“Belt and Road Initiative”“BRI”“Silk Road Economic Belt”和“21st Century Maritime Silk Road”四组关键词检索文章，共选取38篇文献作为研究样本。考虑到本国语言的文献^[2]所蕴含的东盟对于“一带一路”倡议认知的影响力不够显著，本文主要检索东盟智库中的英语文献（包括作者的英文名，以方便读者检索）。

从文章的价值取向看，东盟国家智库对“一带一路”倡议的评价普遍呈现正向态度（见图1）。在发表的38篇文献中，有19篇态度正向，占文献总数量的一半。特别是在2019年之后，呈现正向态度的文章数量比例明显上升，在31篇文献中占17篇，比之前增加了48.3%。^[3]呈现明显负面的文献相对较少，只有4篇，主要涉及“一带一路”合作带来的所谓“风险”、中国的战略意图及“地缘挑战”“债务陷阱”等问题。

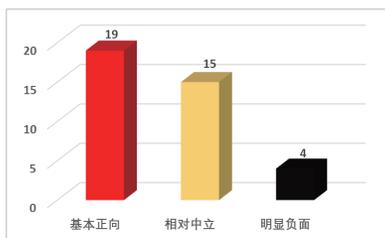


图1 东盟国家智库对“一带一路”倡议议题的价值取向

资料来源：笔者自制。

[1] 新加坡国际事务研究所（SIIA）、新加坡南洋理工大学拉惹勒南国际关系学院（RSIS）、新加坡尤索夫·伊萨东南亚研究院（ISEAS）、菲律宾发展研究所（PIDS）、泰国发展研究所（TRDI）、柬埔寨合作与和平研究所（CICP）、越南经济与政策研究所（VEPR）、越南外交学院（DAV）、印尼战略与国际研究中心（CSIS）、马来西亚经济研究所（MIER）、马来西亚战略和国际事务研究所（ISIS）、老挝国家经济研究中心（NERI）共11家智库。需要指出的是，东帝汶因独立不久，智库建设严重滞后；文莱作为东盟小国，其智库影响力有限；缅甸长期处于动荡和被制裁状态，智库研究国际化程度不高。基于以上原由，本文未将三国智库纳入其中。

[2] 一般使用泰语、老挝语等当地语言的报告受众面较窄，难以产生较为广泛的影响力。

[3] 从东盟智库刊文数量看，2019年有关“一带一路”倡议文献的数量达到第一次高峰，该年东盟国家智库中共有8篇与该倡议相关的文章发表，也正是在当年中国举行了第二届“一带一路”国际合作高峰论坛。

（二）东盟国家智库对于“一带一路”倡议的核心议题关切

核心议题关切，主要是指东盟智库比较关心和关注，且在相关研究中反复出现的问题领域。根据文本数据，东盟智库主要聚焦于安全议题（反恐合作、金融安全、能源与供应链安全等）、对话交流（对话机制、高层互访、人文交流等）、经济合作（基础设施建设、投资、贸易往来、税收与债务等）、敏感话题（地缘政治风险、腐败、战略意图、利益分配等）、新兴领域（数字丝绸之路、新能源、网络、芯片等）5个方面。

从议题热度看，东盟智库关注最高的是“对话交流”，在选取的38篇文献中共有32篇涉及此类话题。其次是“经济合作”议题，有30篇文章涉及经济合作的内容（见图2）。由此可见，随着“一带一路”合作的深入推进，所带来贸易、基建等项目对东盟国家的吸引力越来越高，并且也使中国和东盟之间的交流机制愈发紧密。此外，与上文提及的相关文献价值取向情况相似，2019年之后对于“对话交流”和“经济合作”的关注度明显高于之前，并且涉及到“新兴领域”的文献均发表于2019年之后（见图3），其内容主要包括网络安全合作等信息技术领域的协同发展。由此可见，2019年以来“一带一路”国际合作高峰论坛形成机制化以及中国—东盟自贸区的升级、以东盟为核心的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）的推进与生效等盛举，进一步提升了中国与东盟国家的合作水平和交流密度，提振了东盟各国参与“一带一路”建设的热情。

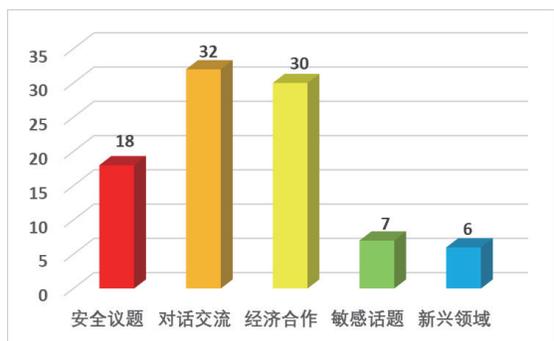


图2 东盟国家智库对“一带一路”议题关注的分类情况

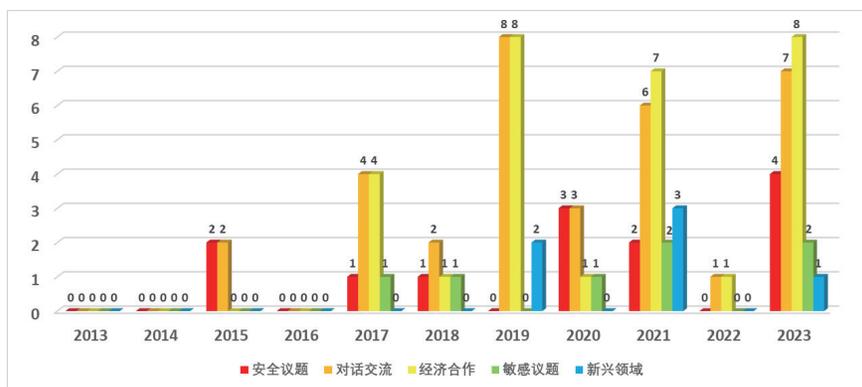


图3 东盟国家智库对“一带一路”议题关注的变化情况

资料来源：笔者自制。

（三）东盟国家智库对于“一带一路”倡议的正向认知

一是认为“一带一路”倡议体现了政策善意，提升了中国在东盟区域内的国际影响力。主要包括三个方面：其一，“一带一路”倡议旨在为东盟国家急需的重点领域提供援助。亚太地区长期的经济增长鼓励了各国政府在发展问题上进行更长远的思考，并把基础设施建设作为最重要的优先发展事项之一。中国推动实施以基础设施建设为主导的“一带一路”倡议，在东盟各国正展现出强劲的内生动力。东盟国家智库一致认为，自全球金融危机以来，包括东盟在内的亚太国家基础设施的融资缺口尤为明显，中国的大量外汇储备对于这些国家来说无疑是重要的“救济”。菲律宾发展研究所（PIDS）前所长西莉亚·雷耶斯（Celia M. Reyes）认为，“一带一路”倡议刺激了国际基础设施投资的新趋势，而这些投资则会惠及参与国，特别是东盟国家之间的基建互联互通、政策对话、贸易交流等跨境合作项目，会释放出更可观的政策红利。^[1]其二，“一带一路”倡议旨在向东盟国家提供公共产品。作为“一带一路”项目的主要融资机构之一，中国国家开发

[1] Celia M. Reyes, “Unclear benefit clouds PH participation in Chinese Belt and Road Initiative,” Philippine Institute for Development Studies, September 1, 2020, <https://pidswebs.pids.gov.ph/CDN/PUBLICATIONS/pidsdm20-3.pdf>.

银行投资了 60 个国家的 900 多个项目，总价值超过 8900 亿美元，而中国银行则在 2016—2018 年期间向合作国家提供了约 1000 亿美元的贷款。^[1]尤其是新冠疫情暴发后，中国通过“一带一路”合作框架，把医疗用品、疫苗等公共卫生产品输送至周边国家，极大提升了地区的公共医疗水平。新加坡 RSIS 的一项政策研究报告指出，“一带一路”倡议的扩大和中国援助计划的转变为伙伴关系的进一步发展创造了机会，也为东盟国家和人道主义行动者参与中国日益增加的人道主义活动拓宽了空间。^[2]其三，“一带一路”发展项目向人道主义领域拓展意义明显。上述 RSIS 的报告认为，“一带一路”的合作领域除基建和投资等经济领域外，正向人道主义项目延展，从而提振了东盟国家参与的积极性。^[3]RSIS 相关田野调查显示，有 58.8% 的受访者认为“一带一路”帮助东盟国家“促进了区域一体化、基础设施互联互通和经济发展”，他们普遍相信该倡议最终会带来“双赢”的结果。^[4]

二是认为“一带一路”倡议催生了新型网络合作模式，有利于促进中国与东盟的一体化发展。其一，新型多式联运网络^[5]促进了地区的资源整合。新加坡 RSIS 的一份研究报告认为，地区性合作既可以作为各个国家宏观政策的有益补充，又能促进地区内各国的教育、文化、旅游合作。例如，由中国倡导建立的“南宁—新加坡经济走廊”当下已成为“中国—东盟经

[1] Rebecca Ray, Blake Alexander Simmons, “Tracking China’s Overseas Development Finance,” Global Development Policy Center, September 13, 2023, <https://www.bu.edu/gdp/2020/12/07/tracking-chinas-overseas-development-finance/>.

[2] Lina Gong, “The Belt and Road Initiative: Vehicle for China’s Humanitarian Action?” S. Rajaratnam School of International Studies, June 2021, <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/nts/the-belt-and-road-initiative-vehicle-for-chinas-humanitarian-action/>.

[3] Ibid.

[4] Pradumna B. Rana, “China’s belt and road initiative a perception survey of Asian opinion leaders,” S. Rajaratnam School of International Studies, November 25, 2019, <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2019/11/WP325.pdf>.

[5] “多式联运”网络即新西部陆海走廊，是以广西北部湾为连接点，向北连接重庆等中国中西部省区，并与中欧货运班列衔接；向南面向东盟国家，包括陆运、海运、空运。东南亚国家也就成为了连接中国与世界的桥梁。参见“ASEAN trade corridor to help develop western areas,” China Daily, January 20, 2021, <https://epaper.chinadaily.com.cn/a/202101/20/WS60076ccea31099a2343535e0.html>。

济走廊”的重要经贸合作平台。^[1]其二，“发展+安全”合作网络有力促进了区域一体化发展。RSIS高级研究员弗兰克·乌巴赫(Frank Umbach)认为，在这一倡议框架内，中国建立了一套供应链、价值链与综合安全观交织的“发展+安全”合作网络，这是一种新的综合安全体系，为中国与东盟的多边合作提供了良好的软硬环境。^[2]其三，“双边+多边”制度化运作模式使得其吸引力在世界范围内持续变强。经过10年的发展，“一带一路”倡议已经成为联系和加强亚非国家之间经济、金融、文化、科教合作的重要平台，印尼CSIS研究员法亚·希拉万(Fajar B. Hiranwan)认为，伴随着数字技术大量涌入东盟地区，该区域合作制度化的趋势正朝向智能化发展^[3]，它不仅加强了现有地区的合作，而且融入到现有的国际机制之中，目前“一带一路”倡议已得到联合国、二十国集团(G20)、东盟、拉共体等机制的支持和认可，实现了高度制度化。

三是认为“一带一路”倡议拓展了合作空间，有助于东盟内部、东盟与中国之间的关系发展。其一，加大了对新兴战略领域的投资规模。除了基础设施和经贸领域的合作，“一带一路”的合作内容还包括生态、文化、技术等新兴发展领域。对此，新加坡尤索夫·伊萨东南亚研究院(ISEAS)研究员王政(Wang Zheng)认为，中国扩大在新兴领域的投资，将进一步在东盟国家之间实现合作领域的多样化，拓展中国与东盟国家的合作市场。^[4]其二，提高了中国与东盟国家在“软联通”层面的合作水平。新加坡RSIS

[1] Li Mingjiang, “China’s economic power in Asia: the Belt and Road Initiative and the local Guangxi government’s role,” *Asian Perspective*, Vol. 43, No. 20, 2019, pp. 273–295.

[2] Frank Umbach, “China’s Belt and Road Initiative and Its Energy–Security Dimensions,” S. Rajaratnam School of International Studies, January 3, 2023, https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/chinas-belt-and-road-initiative-and-its-energy-security-dimensions/?doing_wp_cron=1692345882.9675168991088867187500.

[3] Fajar B. Hirawan, “Digital Silk Road and Inclusive Development in Indonesia,” Centre for Strategic and International Studies, 2023, <https://csis.or.id/publication/digital-silk-road-and-inclusive-development-in-indonesia/>.

[4] Wang Zheng, “Assessing the Belt and Road Initiative in Southeast Asia amid the COVID–19 Pandemic (2021–2022),” ISEAS–Yusof Ishak Institute, December, 2022, <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2022-57-assessing-the-belt-and-road-initiative-in-southeast-asia-amid-the-covid-19-pandemic-2021-2022-by-wang-zheng/>.

的中国项目高级分析师龚雪 (Xue Gong) 指出,除了基础设施和贸易合作外,“一带一路”还包括生态文明和民生福利合作。她认为中国的投资逐渐转向于建设国际养老基金、保险公司、主权财富基金、私募股权基金等多种适合当地民情的贷款形式,不仅有助于人民币在东盟区域成为“通用货币”,而且有助于打开“软联通”的新天地。^[1]泰国 TDRI 的研究员永育·差拉旺 (Yongyuth Chalamwong) 指出,在过去的 10 年里,泰国一直依赖低技能和中等技能的劳动力,他们约占泰国总就业人数的 84%。技师和专业工人仅占 16%。而在发达国家,高技能劳动力约占总就业人数的 60%~70%。^[2]这显示对劳动者开展教育培训对泰国发展至关重要,其中就包括中国给予的教育援助,如泰国的技术类学院与中国的理工类学院就创建了联合培训课程,完成课程的泰国学生可以获得双语证书,在中泰公司都能入职并获得可观的薪水。这说明泰中教育合作不仅有助于泰国自身建设,也为“软联通”交流模式树立了典范。^[3]

四是认为“一带一路”倡议弘扬了新的治国理政思想,有利于促进东盟地区整体发展进步。其一,有助于从传统经济模式向“智慧型经济”转向。由亚投行 (AIIB) 支持的“一带一路”建设项目的资金,一部分帮助中国生产的高科技设备出口到东盟国家,另一部分则投资于东盟国家的高科技产业,带动了东盟国家经济结构性转型升级。泰国 TDRI 研究员坎塔丰·阿莫恩拉特 (Kantaphon Amornrat) 认为,“一带一路”倡导的“智慧型经济”有利于东盟国家的高科技产业发展,促进了亚太地区的科技产业链转型升级,形成“智慧型经济”的发展模式。^[4]其二,有助于从基建、经贸等项目合

[1] Xue Gong, “China’s Belt and Road Forum: What Now?” S. Rajaratnam School of International Studies, May 17, 2017, <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/co17096-belt-road-initiative-chinas-belt-and-road-forum-what-now/>.

[2] Yongyuth Chalamwong, “How vocational education can ‘build the nation’,” Thailand Development Research Institute, March 13, 2019, <https://tdri.or.th/en/2019/03/how-vocational-education-can-build-the-nation/>.

[3] Ibid.

[4] Kantaphon Amornrat, “China’s transformations, Thailand’s opportunities,” Thailand Development Research Institute, July 26, 2017, <https://tdri.or.th/en/2017/07/chinas-transformations-thailands-opportunities/>.

作向反腐、透明等制度合作的深化。在中国和越南推动的“清洁丝绸之路”项目中，两国携手打击腐败，在廉政方面迈出了重要一步。新加坡 ISEAS 研究员阿克萨·尤纳斯·拉纳（Aqsa Younas Rana）指出，这种合作不仅限于分享治理腐败的经验，更在于分享管理政党和国家的经验合作，以及促进政党的交流与加强反腐败多边机制、司法执法合作。^[1]其三，有助于从经济交往向文化交融的发展。马来西亚 ISIS 的一项研究指出，中国已充分认识到重视伙伴国的社会政治和社会文化因素对于提升“一带一路”成效的重要性。^[2]新加坡 RSIS 下属的国防与战略研究所（IDSS）高级研究员柯宗元（Kwa Chong Guan）认为，“海上丝绸之路”规划并建立了许多海上航线，这些海上航线上流动的不仅仅是资金和资源，更多的是它未来将会使东南亚成为一个“文化熔炉”，特别是随着南亚次大陆、西亚和东亚的文明影响力涌入其中，将促使该区域成为一个“泛文化融合体”。^[3]

二、东盟国家智库对“一带一路”倡议的认知局限

在“一带一路”框架下，东盟各国与中国的合作不断加强，逐渐形成对该倡议的全政府全社会响应模式。相应地，东盟各国智库也通过加强相关研究、提高政策咨询水平等方式，为增进其本国政府和社会乃至东盟整体对“一带一路”价值的认识发挥了积极作用，特别是其对该倡议给予的

[1] Aqsa Younas Rana, “China, Vietnam promise to team up against corruption to ensure ‘clean Silk Road’ projects,” ISEAS–Yusof Ishak Institute, November 7, 2023, <https://www.iseas.edu.sg/media/latest-news/iseas-in-the-news-china-vietnam-promise-to-team-up-against-corruption-to-ensure-clean-silk-road-projects/>.

[2] Calvin Cheng, “Belt and Road Initiative: Perspectives from Malaysia,” Institute of Strategic & International Studies (ISIS) Malaysia, September 3, 2019, <https://www.isis.org.my/wp-content/uploads/2019/10/BRI-Beijing.pdf>.

[3] Kwa Chong Guan, “Han Fook Kwang, Southeast Asia in the Forgotten History of the Maritime Silk Road?” S. Rajaratnam School of International Studies, October 13, 2023, <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/southeast-asia-in-the-forgotten-history-of-the-maritime-silk-road/>.

诸多客观正面评价值得肯定。但不可否认的是，由于其在认知方面的局限及外部因素的干扰影响，一些东盟国家智库对“一带一路”倡议也存有某些“疑虑”和误解，需要引起重视。

一是对东盟相对弱势地位的“顾虑”。相对中国而言，东盟国家的经济发展状况大多处于“弱势”地位，且国内的经济基础并不牢固。随着中国和东盟国家共建“一带一路”的推进和深化，相互依赖程度日益加深，也一定程度上引发“东盟是否对华过于依赖”的疑问。新加坡 ISEAS 的余家豪（Kaho Yu）妄测：鉴于综合实力不断上升，中国通过推进“一带一路”合作，在拉动东盟经济增长的同时，是否会通过塑造其亚太地区“经济霸主”地位？是否会影响到东盟的“中心地位”？^[1]

二是对与中国合作可能存在“风险”的“顾虑”。新加坡 ISEAS 研究员查尼思·恩金（Chanrith Ngin）认为，东盟国家在获得中国项目投资的同时，仍将面临资金周转能否持续、经济循环的流通性能否得到保障等经济安全问题。^[2]泰国 TDRI 研究员佩奇尼帕·多米尼克·林（Pechnipa Dominique Lam）以泰中合建的高铁项目为例，声称“一带一路”对重大基础设施项目的评估“不够准确”，泰中高铁项目最终的成本比中国论证的原始预算高出数倍，但盈利却要等项目分段实施结束后才能产生，无疑会加剧泰国的整体债务压力。^[3]

三是对中国可能强化自身权益的“顾虑”。新加坡 RSIS 研究员陈爱玲

[1] Kaho Yu, “The Belt and Road Initiative in Southeast Asia after COVID-19: China’s Energy and Infrastructure Investments in Myanmar,” ISEAS-Yusof Ishak Institute, April 6, 2021, <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2021-39-the-belt-and-road-initiative-in-southeast-asia-after-covid-19-chinas-energy-and-infrastructure-investments-in-myanmar-by-kaho-yu/>.

[2] Chanrith Ngin, “How Recipient Countries in Southeast Asia Manage ‘Belt and Road Initiative’ Projects,” ISEAS-Yusof Ishak Institute, December, 2022, <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2022-99-how-recipient-countries-in-southeast-asia-manage-belt-and-road-initiative-projects-by-chanrith-ngin/>.

[3] Pechnipa Dominique Lam, “Will Thailand’s Chinese High-Speed Railway,” Thailand Development Research Institute, March 25, 2019, <https://tdri.or.th/en/2019/03/will-thailands-chinese-high-speed-railway-be-worth-it/>.

(Irene Chan)就臆测中国会利用“一带一路”倡议作为增强其在南海争议地区领土合法性的途径,并加强中国在南海的主权主张,使东盟国家在南海资源开发的战略利益受损。^[1]

东盟国家一些智库对“一带一路”倡议有所“疑虑”,究其原因,主要源于其在认知方面的局限,也是外部因素的干扰影响所致。

一是秉持所谓“搭车”心态而非“同舟共济”思想来看待中国与东盟的关系。一方面,东盟国家智库深刻认识到中国作为大国的崛起及“一带一路”实施给东盟带来的难得发展机遇。东盟国家发展对于传统资金和路径的依赖依然很高,因而对外合作主要聚焦于加强经济互联互通和改善基础设施,特别希望成为“一带一路”中的“枢纽国家”。在东盟国家智库看来,该倡议具有明显的公共产品属性,无论是国家还是地方政府和企业层面,均带来了明显的经济利得。例如,国家不仅能够在战略上实现对接,而且能够盘活整体经济。地方政府如何发挥地区优势从而与中国相关省区建立稳定合作关系,也是智库关注的重要方面,如中国与东盟国家省市级别对话会便借助博鳌亚洲论坛年会定期举办,至今双方智库共邀请来自中国和东盟10国的100余位地方省市负责人与会,就双方合作与加强“一带一路”建设等主题进行交流。^[2]对企业,东盟国家智库重点通过对“一带一路”的合作内容进行质效与风险评估,并结合当地企业的业务方向就其发展战略规划提出意见建议。^[3]但另一方面,中国希望能与东盟国家优势互补,而东盟国家则希望通过“一带一路”合作获得独立发展的基础,在其主观上就形成了一定的“利益错位”感。特别是在重大基建项目上,一些东盟国家智库认为中国的

[1] Irene Chan, “China’s Maritime Silk Road: The Politics of Routes,” RSIS, 12 March 2015, <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/co15051-chinas-maritime-silk-road-the-politics-of-routes/>.

[2] 《习近平出席并主持中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会 正式宣布建立中国东盟全面战略伙伴关系》, 中国政府网, 2021年11月22日, https://www.gov.cn/xinwen/2021-11/22/content_5652491.htm。

[3] 《东盟各国智库和专家学者关注RCEP》, 商务部网站, 2022年6月13日, <http://chinawto.mofcom.gov.cn/article/e/s/202206/20220603318310.shtml>。

援助没有“授人以渔”的效果。如新加坡 RSIS 的一份报告指出，由于越来越依赖中国提供的公共产品，印尼不得不把中国的“帮助”作为自身发展的基石。^[1]它们还认为中国是“一带一路”合作机制中的“驾车者”，东盟国家则是“搭车者”。于是，“规避风险”也就成为东盟国家智库所关注的重要问题，如基建项目是否会带来新的环境保护问题、中方援助是否会导致债务问题的多元化等，在东盟国家的智库报告中均有不同程度体现。^[2]

二是从“实力关系”视角而非“相互信任”原则看待同中国的合作。在评价“一带一路”框架下的合作关系时，东盟国家智库大多基于实力强弱关系逻辑进行阐释，对中国的战略意图也会妄加猜测。东盟智库相关研究认为，如果中国不能让合作国家相信自己可以从中获利，那么中国强大的经济实力就会成为周边国家的“心理负担”；作为相对弱势的一方，东盟国家自然也就产生诸如“一带一路”会产生“债务陷阱”、“是中国的影响力工具”等误解。^[3]以融资领域为例，根据著名经济数据库司尔亚司数据信息有限公司（CEIC）的统计显示，截至 2024 年 3 月，马来西亚国家政府债务已经突破 256.1 亿美元，其中每年对中国的负债就高达 4 亿多美元，远超其他投资国家。^[4]此类情况就会成为一些东盟智库眼中的“风险因子”，进而成为其怀疑合作项目可行性的借口。如越南经济与政策研究所（VEPR）的一项研究片面认为，中国方面对“一带一路”的宗旨和目标缺乏必要的

[1] Evan A. Laksmana, “Failure to Launch? Indonesia against China’s Grey Zone Tactics,” S. Rajaratnam School of International Studies, July 12, 2022, https://www.rsis.edu.sg/rsispublication/rsis/ip22037-failure-to-launchindonesia-against-chinas-grey-zone-tactics/?doing_wp_cron=1723453333.1729829311370849609375.

[2] Christopher H. Lim, Mok Sze Xin, “BRI as a Regional Enterprise: Headwinds in the Way?” S. Rajaratnam School of International Studies, April 17, 2019, <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/bri-as-a-regional-enterprise-headwinds-in-the-way/>.

[3] Jayant Menon, “The Belt and Road Initiative in Cambodia: Costs and Benefits, Real and Perceived,” ISEAS-Yusof Ishak Institute, March 2023, <https://www.iseas.edu.sg/mecevents/the-belt-and-road-initiative-in-cambodia-costs-and-benefits-real-and-perceived/>.

[4] Malaysia National Government Debt, CEIC, <https://www.ceicdata.com.cn/en/indicator/malaysia/national-government-debt>.

解释，影响了发展中国家对该倡议的支持。^[1]

三是从“他者”定位而非“命运共同体”理念评判中国的身份，进而思考东盟与中国在“一带一路”框架下的关系。在本文所选取的文献中，东盟国家智库大部分作者在身份认知上体现出强烈的本土或利己色彩；在身份构建中将“自我”和“他者”作二元划分，并力图在这种互动中强化“自我”身份认同；同时基于中国与东盟国家自身实力差距大，不乏将中国视为“域外大国”的表述。^[2]从经济角度讲，“一带一路”合作项目在这些智库的眼中是一种“供给式关系”，是中国对东盟国家进行单向援助性质的风险投资，而东盟国家主要负责提供场地和材料等合作资源。在该合作模式下，东盟国家会陷入一种“以损失创新性为代价的畸形的”发展模式，不同“域外”国家的介入也可能造成地区的撕裂。^[3]

四是基于“对冲”逻辑而非“孰是孰非”标准来看待“一带一路”倡议的战略意涵以及中美关系问题。所谓“对冲”逻辑，是指东盟国家智库基于利益最优化原则，主张在中美之间进行功能性战略选择，即在安全上主要依赖美国，在经济上重视中国，以此防止过于严重的单一依赖可能造成的利益损失和战略被动局面，以实现自身利益最大化。所以，东盟国家智库一方面肯定“一带一路”倡议的价值，另一方面又不时流露出对经济安全的“担忧”，并“担心”经济过于依赖中国对于南海争议等安全问题的

[1] Pham Sy Thanh, “The 19th National Congress of the Communist Party of China: Preparation for a New Era,” Viet Nam Institute for Economic and Policy Research, April 12, 2017, <http://vepr.org.vn/533/ebook/wp-17-the-19th-national-congress-of-the-communist-party-of-china-preparation-for-a-new-era/27181.html>.

[2] Eurasia Review, “South Asia and Maritime Silk Road: Far from Plain-Sailing-Analysis,” S. Rajaratnam School of International Studies, March 30, 2018, <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/co18057-south-asia-and-the-maritime-silk-road-far-from-plain-sailing-analysis/>.

[3] Alicia García-Herrero, Robin Schindowski, “Global trends in countries’ perceptions of the Belt and Road Initiative,” ISEAS-Yusof Ishak Institute, April 25, 2023, <https://ideas.repec.org/p/zbw/bofitb/102023.html>.

影响^[1]，以及在美国强化对华遏制背景下大国博弈会延伸到东南亚地区。也有东盟智库学者认为，中国的“一带一路”倡议是通过陆路和海路将几大洲连结起来的“综合性长期战略工程”，但由于亚太地区的地理位置特殊，域外势力如美西方、印度等提出的亚太地区战略一定程度上会与“一带一路”倡议相互掣肘，甚至质疑该倡议缺乏对其他国家投资的“兼容性”，不能与其他国家的对外战略形成互补，可能使得区域发展格局趋于对立和僵化。^[2]他们不去担忧美国孤立和排斥中国、制造地区分裂的战略图谋，却片面地把“一带一路”倡议视为导致东盟国家陷入大国竞争风险的“外部诱因”之一，显然不够客观公正。此外，尽管中国在基建和外汇储备方面具有相对优势，但东盟国家智库认为中国在气候治理、数字技术等新兴领域存在一定短板，如其投资和研发能力较为薄弱，由此可能会给东盟带来发展阵痛。鉴于此，他们认为应综合评估合作项目的利弊，制定可行的政策方案，在不选边站队的同时应尽可能兼顾中美关系平衡。

需要指出的是，域外因素也是干扰影响东盟国家对“一带一路”认知的一个诱因。首先，由于东盟国家所处战略地理位置特殊，美国、日本、印度等域外势力纷纷提出各自的地区战略规划，以对冲“一带一路”倡议，特别是美国利用国际话语优势，竭力妖魔化、污名化这一倡议，在一定程度上影响了一些东盟国家对其的看法。其次，一些东盟智库与美、英等西

[1] 例如，新加坡东南亚研究所的一项研究指出，截至2021年，柬埔寨95亿美元债务中有42.7%属于中国，占柬埔寨GDP的15%。参见Jayant Menon, “The Belt and Road Initiative in Cambodia: Costs and Benefits, Real and Perceived,” ISEAS-Yusof Ishak Institute, March, 2023, https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2023/03/ISEAS_EWP_2023-1_Menon.pdf。

[2] M. Habib Abiyan Dzakwan, “President Widodo’s October 2023 Visit to China: Interpreting the Mixed Signals,” Centre for Strategic and International Studies, October 26, 2023, <https://csis.or.id/publication/president-widodos-october-2023-visit-to-china-interpreting-the-mixed-signals>; Pradumna B Rana, “G7’s ‘Build Back Better World’: Rival to China’s BRI?” S. Rajaratnam School of International Studies, July 14, 2021, <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2021/07/CO21109.pdf>。

方国家有着深度的交流合作，如英国伦敦的国际战略研究所（IISS）在新加坡就设有分部，也是著名的香格里拉对话会的发起和主办方，该对话得到了新加坡政府和智库的积极支持。另外，东盟国家智库许多学者有着深厚的西方受教育或访学背景，如新加坡 RSIS、马来西亚 ISIS、印尼 CSIS 等智库研究人员中，有 26% 以上的人最高学历授予国为美国和英国，只有 1% 受过中国教育体系的培养。^[1] 因此，一些东盟国家智库不可避免会受到美西方思想理念的渗透影响，甚至有时还会充当美国的“传声筒”。

三、东盟国家智库的相关决策咨询作用

虽然东盟国家智库不直接参与国家决策，但其在与政府的互动中形成了较为稳定的互动与合作纽带，相关制度平台更是有助于其研究成果或多或少地作用于本国政府的对外政策制定。在“一带一路”共建问题上，东盟国家智库更是发展出了一套独特的作用模式，进而对中国与东盟的关系产生了一定程度的影响。

（一）东盟智库发挥决策咨询作用的基本路径

从发展沿革来看，东盟智库的前身大多是当地高校或研究院下属的公共政策研究机构，主要负责官方的决策咨询，如新加坡著名的 RSIS，其前身是南洋理工大学（NTU）内的一个自治机构，即 1996 年由时任新加坡国防部长陈庆炎主持成立的 IDSS。自成立以来，该学院的研究范围已扩展到反恐和极端主义、国家安全、国防问题、传统和非传统安全问题、跨宗教研究、经济多边主义和区域经济一体化等领域，同时也越来越多地深入研究具有战略影响的各种问题，并搭建了一个由“志同道合”的学校组成的

[1] 饶兆斌：《“一带一路”智库建设的现状与建言——基于东南亚与马来西亚智库的评估》，载《国发院政策简报》2019 年第 15 期，第 3 页，中国人民大学国家发展和战略研究所网站，2019 年 11 月 11 日，http://nads.ruc.edu.cn/upfile/file/20191111153540_621936_72569.pdf。

政研一体的复合型学术网络。^[1]无独有偶，马来西亚 ISIS 最初于 1983 年成立时是当地一个非政府研究机构，历经 40 余年的发展，该机构先后隶属于马来西亚首相署、外交部，现在是马来西亚首屈一指的“智囊团”机构。^[2]此外，该智库积极参与马来西亚的“二轨外交”事务，先后举办了 30 余届亚太圆桌会议，促进了亚太国家之间的政策沟通。

从建设思路看，东盟智库总体上以加强与官方、政党的关系为主要导向，尤其重视吸纳政府退休乃至现职官员作为其研究人员，使得东盟智库的半官方色彩相对较浓，如新加坡前巡回大使许通美曾是亚欧基金会（ASEF）主席；新加坡前总统塞拉潘·纳丹（Sellapan Rama Nathan）在任期间曾兼任 IDSS 的所长；新加坡政策研究所（IPS）的名誉领导是前总理吴作栋。^[3]进入 21 世纪后，东盟智库建设逐渐呈现多元化、混合化趋势，大学下属研究机构以及私人 and 民间智库逐步发展，它们又逐渐形成了相互配合、教研共建的发展模式，大大提升了这些智库的研究能力。在国家层面，东盟重视智库的决策咨询功能发挥，授权下属智库对国家开展的重要战略部署进行调研咨询。在人员构成上，东盟智库广纳各领域专家，既包含智库内部研究人员，也包含外聘的本国和外籍学者。^[4]由于东盟区域发展涉及的领域广泛，既有经济议题，也有政治、文化等议题，东盟智库建立了多层次、多领域的专家团队。^[5]涉华研究也日趋专业化，如 ISEAS 主要负责研究中国区域经济、文化等，国立大学东亚研究所（EAI）聚焦于中国的政党、政

[1] S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS), NANYANG Technology University, Singapore, [https://www.ntu.edu.sg/sna/admissions/study-and-ntu/csc-phase-2/schools-programmes/s.-rajaratnam-school-of-international-studies-\(rsis\)](https://www.ntu.edu.sg/sna/admissions/study-and-ntu/csc-phase-2/schools-programmes/s.-rajaratnam-school-of-international-studies-(rsis)).

[2] 饶兆斌：《“一带一路”智库建设的现状与建言——基于东南亚与马来西亚智库的评估》，国发院政策简报第 65 期，第 4 页。

[3] 韩锋：《新加坡智库及其特点和经验》，载《社会科学文摘》2016 年第 4 期，第 14—16 页。

[4] Pauline Kerr, “The security dialogue in the Asia-Pacific,” *The Pacific Review*, Vol. 7, No. 4, 1994, pp. 397–409.

[5] Herman Joseph S. Kraft, “The autonomy dilemma of track two diplomacy in Southeast Asia,” *Security Dialogue*, Vol. 31, No. 3, 2000, pp. 343–356.

治体制、区域发展等领域，RSIS 则专门成立了“中国项目”，负责评估中国在东南亚地区的战略愿景。^[1]

人员的官方背景及多元化、专业化提高了东盟智库的工作效率，更好地保障了其决策咨询业务的针对性和质量。当前东盟智库的资金主要包括政府拨款、项目合同款、投资企业支持以及活动和出版收入等^[2]，其中政府拨款和主导的研究项目合同款是东盟智库的主要资金来源，如越南针对不同对象国，为智库成立了对应的国别科研基金，以支持研究人员开展针对具体国家的舆情分析。^[3]

在官方政策扶持的基础上，东盟智库还致力于推动建设用以发挥对东盟整体政策影响的制度化平台。一方面，在东盟一体化趋势下智库合作互鉴的氛围逐渐浓厚。早在 1988 年，东盟国家的几家智库就联合成立了东盟战略与国际问题研究所（ASEAN-ISIS）^[4]，并在印尼 CSIS 设有秘书处，长期负责东盟国家智库的交流。^[5]目前，该智库由 10 个东盟国家各出 1 个智库代表组成。自“一带一路”倡议提出以来，该智库打造了跨区域、国度的专家团队，作为“第二轨道”的咨询机构，其不仅要为“一轨”的官方政策实践提供“权威专家”，也为东盟国家提供了“二轨”对话平台，有效凝聚了东盟国家对于重大战略和政策问题的共识，进而影响其整体认知。^[6]另一方面，东盟智库近年积极向外拓展，探索交流互鉴机制，尤其聚焦与

[1] 王蓉、陈菲：《新加坡智库在东南亚区域治理中的作用探究》，载《智库理论与实践》2022 年第 5 期，第 131—141 页。

[2] 陈璟浩、李春雅：《面向中国—东盟的智库情报体系构建研究》，载《情报杂志》2018 年第 8 期，第 18—22 页。

[3] Diane Stone, “Think tanks and policy advice in countries in transition,” *Public Policy Research and Training in Vietnam*, Tokyo: Asia Development Institute, Vol. 36, 2005, pp. 38—109.

[4] 作为交流平台，该机构主要负责东盟国家智库间的合作共建事宜，并未对“一带一路”倡议产生具有较强影响力的研究报告，因而本文在研究中未采纳其样本进行分析。

[5] 陈子恒、姜昊：《建构主义视角下东南亚智库塑造地区制度的研究——以东盟战略与国际问题研究所为例》，载《智库理论与实践》2023 年第 3 期，第 161—168 页。

[6] Diane Stone, “The ASEAN-ISIS Network: Interpretive Communities, Informal Diplomacy and Discourses of Region,” *Minerva*, Vol. 49, No.1, 2011, pp. 241—262.

中国—东盟交流合作开展理论与实践研究，推动成立了“中国—东盟大学智库联盟”，连续开展了15届双方智库战略对话论坛，形成了多层次与机制化的建设交流机制^[1]，彰显了其思想和政策影响力。

此外，东盟国家智库也积极寻求影响决策，将重点议题形成咨询报告向高层传递，最终影响国家政策制定。东盟国家智库得益于精细化的管理模式，其研究成果质量普遍较高。如新加坡的ISEAS、国立大学EAI和南亚研究所（ISAS）、IPS、IDSS等智库，均由政府部门根据当时的实际需求设立，且随着国内外形势变化而不断调整。^[2]此外，在东盟国家智库中，每个智库都有其主攻的领域方向。例如，EAI主要从事关注东亚发展的学术及政策导向型研究，包括当代中国政治、中国与东盟，东亚地区、亚太地区政治、安全与经贸关系等领域。即便是国家智库较少，也会根据不同地区的热点议题完善研究架构，引进国内外优秀研究人员，从而为国家政策制定提供前瞻性智力支持。^[3]在政策制定环节，智库人员会加入其国家决策部门的“政策辩论”，形成了定期的“会晤机制”。^[4]

（二）东盟国家智库在“一带一路”议题上发挥决策咨询作用的主要途径

得益于上述传统和制度化机制，东盟相关智库在“一带一路”议题上也积极发声，以期发挥影响其政府决策的作用。

一是通过搭建“二轨”机制促进交流互鉴与相互了解。东盟智库通过积

[1]《发挥智库在推动国际交流与合作中的重要平台作用》，广西文明网，http://gx.wenming.cn/xcsx/202209/t20220929_6485565.htm。

[2]张骏：《智库与政府关系的调整与探索：以日本、韩国和新加坡智库为例》，载《智库理论与实践》2017年第3期，第64—70页。

[3]《新加坡打造全球影响力智库》，新华网，2015年2月25日，http://xinhuanet.com/world/2015-02/25/c_127514682.htm。

[4]Hiro Katsumata, “The role of ASEAN institutes of strategic and international studies in developing security cooperation in the Asia-pacific region,” *Asian Journal of Political Science*, Vol. 11, No. 1, 2003, pp. 93-111.

极促成“二轨对话”机制，不断同中国政府、智库及其他相关单位进行沟通，为双方政府与智库、智库之间的战略对话营造了良好氛围，并围绕“一带一路”倡议愿景频繁展开交流。这些“二轨”机制实质上扮演了“一轨半”对话的作用。^[1]在东盟智库的积极推动下，到2023年为止，双方已举办了15届“中国—东盟智库战略对话论坛”，出席会议的包括中国和东盟多家政府机构、智库及企业代表。^[2]交流议题从经贸合作拓展到“跨境供应链产业链创新发展”“文明交流互鉴”，中国与东盟的对话正朝更高水平、更深层次的方向迈进。不少东盟智库还专门设立了“中国项目”，把“一带一路”问题作为重点研究领域，有利于形成制度性对话机制。^[3]鉴此，双方政府部门共同出台了《东盟—中国青年领袖奖学金计划》(ACYLS)，其中包括落实研究人员留学与交流机制的建立，由中国政府设立专项资金支持，并形成双方智库的人才联合培养机制，且这种合作交流的规模仍在扩大。^[4]这些对话对于增加中国与东盟之间的合作热情、提升双方合作水平发挥了重要的建设性作用，同时也有助于促进双方社会层面的“心联通”。

二是通过项目论证和深度分析来影响相关政策制定。作为国家的决策咨询机构，东盟智库虽然不能直接制定政策，但其可以通过研究成果和决策咨询产生影响力。针对合作议题，东盟智库主要对两方面进行了深入研究：一方面是基于对中国“一带一路”政策方针的解读。在政府层面，东盟国家鼓励其智库对于中国对外政策制定及其政策意涵进行研究，通过对政策的深度解读，形成对中国“一带一路”政策方针和意图的解释性报告，反

[1] Anastas Vangeli, “Diffusion of ideas in the era of the Belt and Road: Insights from China-CEE think tank cooperation,” *Asia Europe Journal*, Vol. 17, Issue 4, 2019, pp. 421-436.

[2] 《第十五届中国—东盟智库战略对话论坛在南宁举办》，国务院参事室，2023年9月25日，http://www.counsellor.gov.cn/2023-09/25/c_1212275116.htm。

[3] 沈鑫、冯清云：《东盟第二轨道外交智库——东盟战略与国际问题研究所的缘起、成就与挑战》，载《东南亚纵横》2011年第5期，第3—8页。

[4] “Guidebook to the ASEAN-China Young Leaders Scholarship,” Mission of the People’s Republic of China to ASEAN, November 11, 2020, http://asean.china-mission.gov.cn/eng/ztbd/zbtbd/202011/t20201111_8273655.htm。

馈给对应的国家政策机构。^[1]另一方面是同中国投资企业互动。“一带一路”倡议对于东盟国家的投资主要依托中国的企业开展，因此对于中国相关企业的资格审查和比较优势进行深度评估也是东盟智库的工作重点之一。东盟智库重点围绕中国企业的投资实力，以及当地民众的满意度等指标，考察中国企业在当地投资的可能效果与合作前景。^[2]同时通过与企业的交流，东盟智库向其传达本国的合作政策方针，以遴选更合适的合作项目。^[3]基于上述两个合作渠道，东盟智库可以更全面地掌握中国的合作意图及其投资企业的行为，而后通过政策建议渠道反馈给国家决策部门，影响本国对于参与“一带一路”合作的相关政策制定。

三是通过强化政策共识牵引本国相关政策规划。作为咨询机构，东盟智库不仅对中国与东盟合作水平的影响逐渐增大，也在一定程度上影响了本国的相关政策规划，核心是通过强化政策共识和项目协同来释放政策效应。2022年海南自贸港—东盟智库联盟正式成立，该联盟由印尼 CSIS 等 17 个智库^[4]和相关学者发起，通过举办论坛、建立信息共享机制等方式，促进地区之间战略对接、政策协同和经验互鉴。^[5]同年，中国改革发展研究

[1] Lee Jone, Jinghan Zeng, “Understanding China’s ‘Belt and Road Initiative’: beyond ‘grand strategy’ to a state transformation analysis,” in Shahar Hameiri, Lee Jone, Jinghan Zeng, eds., *Rising Powers and State Transformation*, London: Routledge, 2020, pp. 19–43.

[2] Yue Yang, Li Fujian, “ASEAN–China cooperation under the framework of the belt and road initiative: A comparative study on the perspectives of China and ASEAN,” *The belt and road initiative: ASEAN Countries’ perspectives*, 2019, pp.1–58.

[3] Na Ren, Liu Hong, “Southeast Asian Chinese engage a rising China: business associations, institutionalised transnationalism, and the networked state,” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 48, No. 4, 2022, pp. 873–893.

[4] 海南自贸港—东盟智库联盟由印尼战略与国际研究中心、马来西亚新亚洲战略研究中心、柬埔寨亚洲愿景研究院、柬埔寨皇家科学院中国研究所、菲律宾中华研究学会、越南社科院东南亚研究所、泰国清迈大学东盟研究中心、泰国国立法政大学东亚研究所、老挝国立大学中国研究中心，以及中国（海南）改革发展研究院、中国特色自由贸易港研究院、中国社会科学院世界经济与政治研究所、外交学院亚洲研究所、中国—东南亚南海研究中心、海南省社科院等 9 个国家的 17 个智库及其学者发起。《搭建对话平台 促进地区合作—海南自贸港—东盟智库联盟成立》，海南省人民政府网，2022 年 4 月 22 日。<https://www.hainan.gov.cn/hainan/5309/202204/2281bcd847994853a9b307416ff5b1c1.shtml>。

[5]《海南自由贸易港—东盟智库联盟正式成立》，新华网，2022 年 4 月 21 日，http://www.news.cn/world/2022-04/21/c_1128583304.htm。

院与东盟智库共同发起了“东盟—海南自贸港智库网络”并召开首次工作会议，就中国—东盟的经贸合作和人文交流进行了深度对话。^[1]正是通过智库和官方层面的对话，东盟智库实现了与中国各级组织的互动，而且在对话过程中东盟智库对于双方共识领域的边界与合作方向有了更清晰的规划，并将其反映给本国决策层，进而影响国家的政策制度。

（三）东盟智库决策咨询作用的效果

东盟智库不仅发挥着公共政策研究基地的作用，其对共建“一带一路”也是一支重要的智囊力量，通过决策咨询影响了东盟及其成员国政府、社会的认知，释放出强劲的政策效能。

一是一定程度上助力东盟与中国合作水平的提升。当下，中国—东盟关系已成为亚太区域合作中最成功、最具活力的典范，中国已连续15年保持东盟最大贸易伙伴地位，而东盟也连续4年成为中国最大贸易伙伴。在双方合作走深的过程中，东盟智库产生了重要的影响，特别是对中国的政策解读、对华企业的分析调研、对具体项目的效益评估，均以决策咨询报告的形式反馈给本国政府和企业，为双方合作水平的提升奠定了良好基础。与此同时，东盟智库也将对话的精神以决策咨询的形式向本国政府传递。例如，2016年10月和2017年11月，先后两次举行中国—东盟旅游部门会议，双方智库人员也出席了会议，商讨包括双方互免旅游签证等合作事宜，并共同宣布2017年为中国—东盟旅游合作年。^[2]在随后的几年中，新加坡、泰国、老挝等国先后决定对华游客实施免签政策，极大促进了中国与当地的民间交流，也间接拉动了双方的旅游经济。

二是降低东盟国家与中国的沟通成本。东盟国家智库大多具有政府背景，其可以通过“旋转门”、发布咨询报告等形式影响政府决策。但更重要的是，智库也扮演着本国“传声筒”的角色，可以向中国政府、企业等解

[1] “Think tank discusses strengthening China-ASEAN ties,” China Daily, May 14, 2022, <https://global.chinadaily.com.cn/a/202205/14/WS627fa9c3a310fd2b29e5cbca.html>.

[2] 《中国—东盟合作事实与数据：1991—2021》，外交部网站，2021年12月31日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjbxw_new/202201/t20220113_10492205.shtml。

读当地政策，以促成双方更高层次的共识。近年来，东盟国家智库的活跃程度越来越高。2016年10月，中国—东盟大学智库联盟在中国南宁成立，其成员由东盟大学联盟成员、成员的智库和中国教育部指派高校组成，依托中国—东盟大学的学科资源和人才优势，加强学者、学校之间的交流与合作，形成决策咨询力量，主要负责双方的政策沟通，打造智库交流平台。^[1]迄今为止，该联盟已举办7届论坛，为中国与东盟在政治、经济、文化等领域的合作与发展提供了坚实的理论支撑和实践基础。此外，东盟国家智库成员还积极参与官方层面的对话，建立了官方与民间沟通的“桥梁”。如关于南海问题，在2024年的新加坡香格里拉对话会上，就有不少东盟智库的研究人员发声，如柬埔寨皇家科学院（RAC）下属的国际关系研究所（IRIC）所长金平（Kin Phea）在会上指出：“中国与东盟及其各成员国之间总体友好且日益密切的关系不应被南海问题所影响。东盟各方需要致力于维护南海的和平、安全与稳定。”菲律宾亚洲世纪战略研究所（ACPSSI）副所长安娜·马林博格（Anna Malindog-Uy）也建议，“菲律宾政府应摒弃对抗性政策，在相互尊重的前提下与中国对话协商，妥善处理分歧”。^[2]可见东盟智库在处理东盟与中国的分歧问题上发挥了重要的斡旋作用，有助于双方避免误解误判、降低了沟通成本、释放出善意信号。

三是发挥了促进中国与东盟国家社会“民心联通”的纽带作用。智库除了具有决策咨询功能外，其研究成果也面向本国的民众。关于“一带一路”倡议的落实，东盟智库一方面可以向本国社会阐释其具体精神内涵，加强本国民众对于中国推行该倡议的意图理解；另一方面也在双方交流过程中不断吸引双方民众进行各个层次、领域的交流互鉴，进而使得双方社会的情感纽带更为牢固。2024年5月，第十届中国—东盟青年精英交流节在中国广西举办，活动由中国人民对外友好协会、中国东盟协会主办，广西人

[1]《中国—东盟大学智库联盟在广西南宁成立》，中国新闻网，2016年10月31日。
<https://www.chinanews.com/gn/2016/10-31/8049027.shtml>。

[2]《对话解决南海问题是东盟国家主流声音》，新华网，2024年6月8日，<http://www.xinhuanet.com/world/20240608/7a727f80177942ad9a763dde37c5618a/c.html>。

民对外友好协会承办，以“青年携手，共筑未来”为主题，70名来自文莱、柬埔寨、老挝、泰国、越南等东盟国家的青年代表、民间友好组织负责人前往中国进行实地考察和调研，其中就包括双方智库青年研究人员的互学共研活动。^[1]又如，2022年中国—东盟民间友好大会发表《共同宣言》，包括建立三个层级的国际交流机制：鼓励中国与东盟国家首都或省级的对话交流；鼓励中国与东盟国家区、市的对话交流；支持中国和东盟国家建立友好学校或医院。^[2]在这些共商共建活动的背后，都离不开东盟智库所发挥的“民心联通”纽带作用。

结 语

如前所述，东盟国家智库对于“一带一路”倡议的认知总体呈现出积极正面的态度，但也流露出对其可能带来的一些“风险”的“疑虑”，特别是东盟国家智库对于该倡议已初步形成了“政府+智库”作用模式，不仅为中央和地方政府发挥了决策咨询功能，也为当地企业和社会制定发展规划提供意见建议，起到了链接政府与企业、东盟与中国的重要作用。可以预见，在上述政策咨询与规划链路中，东盟国家智库仍将继续沿着宏观与微观两条路径发挥作用。对此，中方需要客观分析，理性看待，综合施策，积极稳妥推动中国与东盟“一带一路”合作走深走实。

一是机制层面大力构建“合作+对话”复合型制度平台。总的来看，东盟国家智库对于“对话交流”和“经济合作”的关注度最高，从一个侧面充分说明了机制化合作交流的重要性。也就是说，要把项目合作与对话交流一体考虑，并通过制度化的平台将之贯通，从而在加强基础设施“硬联通”的同时，努力实现国家、企业、人民之间的“软联通”。特别是鉴于东

[1]《中国与东盟交流越来越密切：青年携手向未来》，光明网，2024年7月15日，https://museum.gmw.cn/2024-07/15/content_37440107.htm。

[2]《2022年中国—东盟民间友好大会发表〈共同宣言〉》，澎湃新闻，2022年6月30日，https://m.thepaper.cn/baijiahao_18823685。

盟国家对于“一带一路”倡议还存有某些“疑虑”，探索一种“合作+对话”的复合交流机制就显得尤其重要。

二是传播层面全面提升“一带一路”倡议的话语活力并加强正向引导。从时间来看，东盟智库对于该倡议的关注，两次高峰均发生于举行“一带一路”国际合作高峰论坛的当年。因此，应抓住重要时间节点预先设置议题，特别是在多边会议或论坛中，着重表达中方关于构建人类命运共同体的理念。鉴于当前以美国为首的西方国家掌握着国际话语权优势，亟须加强东盟国家对于“一带一路”倡议的认知问题的研究，在此基础上有针对性地加强正向引导，以壮大主流正面声音，营造对华良好国际氛围。特别是对于所谓“债务陷阱”等存在误解误读的言论，在官方的宣导上应把倡议的方针和主旨讲清楚，把实施的阶段和目的讲清楚，把合作的利益实效和发展愿景讲清楚，为中国与东盟的共同发展凝心聚力，从而通过心理上的认同带动行动上的共振。

三是人员交往层面广开渠道鼓励东盟智库学者来华接受教育培训。东盟国家智库人员大多是东南亚本土成长或接受西方教育，对中国文化了解不深，在评论和解析“一带一路”倡议时不免会形成认知偏差。因此，一方面应加强“一带一路”倡议的区域与国别研究，了解东盟国家的战略需求、文化传统和价值观念；另一方面要在传统的设立培训项目、奖学金等合作模式的基础上，设计更精准、更具吸引力的中国—东盟智库人才联合培养计划，进一步提升东盟智库人员对中国和“一带一路”倡议的正向认知度。

【收稿日期：2024-06-30】

【修回日期：2024-08-10】

（责任编辑：马燕冰）