

# 中国东盟“一带一路”合作： 主要进展、多元认知及推进路径

郭延军

**【内容提要】** 东南亚是中国周边外交的优先方向，也是“一带一路”建设的优先方向，“一带一路”倡议在东南亚的实践具有标志性和示范性意义。近年来，“一带一路”建设在东南亚快速推进，为中国—东盟合作注入了新活力。东盟各国政府对“一带一路”建设的态度从最初的观望、谨慎逐渐转变为欢迎和支持，显示出“一带一路”建设在东南亚的巨大发展潜力。与政府层面相比，东盟智库层面对“一带一路”的认知仍处于逐步深化过程中，呈现出明显的多元化特点。在此背景下，应深入分析东盟各国政府和智库对“一带一路”倡议的多元认知和关切，制定有针对性的合作策略，以更好地在东南亚地区推进“一带一路”建设。

**【关键词】** “一带一路”；东盟；智库；多元认知

**【DOI】** 10.19422/j.cnki.ddsj.2019.09.010

第二届“一带一路”国际合作高峰论坛期间，东盟10国领导人悉数到场，给“一带一路”倡议投出了“信任票”和“支持票”，表现出对共建“一带一路”的高度重视和浓厚兴趣。在世界经济形势复杂、中美经贸摩擦加剧、世界发展不确定性上升背景下，东盟国家的选择向世界传递出一个强烈的信号：希望维护和推动平等、开放、互惠、包容、稳定的地区和国际秩序，实现各自国家的可持续发展。

东盟国家对“一带一路”倡议的认知经历了一个逐步深化的过程，从观望、谨慎乐观到积极参与，“一带一路”倡议对东盟国家的吸引力越来越大。相比之下，东盟智库对“一带一路”倡议的认知则更为多元。深入分析东盟各国政府和智库对“一带一路”倡议的多元化认知和关切，进而制定有针对

性的政策，是“一带一路”建设在东南亚顺利推进的重要保障。

## “一带一路”建设在东南亚的重要进展

近年来，“一带一路”倡议在东南亚不断落地生根发芽，为中国—东盟合作提供了新动能，形成了陆海双向互济的发展格局，体现出了强大的生命力和发展潜力。

第一，东盟各国政府与中国政府的政治互信不断提升，对“一带一路”合作趋于积极。中国已与所有东盟国家签署了共建“一带一路”谅解备忘录，目前正在积极推进与东盟整体签署谅解备忘录。同时，“一带一路”倡议与东盟各国发展战略的对接正在全面展开，与《东盟共同体愿景2025》《东盟互联互通总体规划2025》的对接也在逐步深入。



在世界经济形势复杂、中美经贸摩擦加剧、世界发展不确定性上升背景下，东盟国家的选择向世界传递出一个强烈的信号：希望维护和推动平等、开放、互惠、包容、稳定的地区和国际秩序，实现各自国家的可持续发展。2019年6月23日，在泰国曼谷举行的第34届东盟峰会上，峰会主席声明反对贸易保护主义，支持维护多边贸易体制。

东盟国家之所以看好“一带一路”倡议，原因有很多，其中比较重要的原因有两个：一是南海问题趋于缓和，中国与东盟国家的政治互信不断增强。特别是中国与东盟已经启动“南海行为准则”（COC）单一文本的磋商，并制定了磋商时间表，极大增强了东盟国家与中国妥善解决南海问题的信心。南海问题曾被认为是“一带一路”建设在东南亚推进的最大障碍，随着COC磋商进程的深入，这一判断正在发生变化。二是“一带一路”从理念变成行动、从愿景变成现实，成果超出预期。截至第二届“一带一路”国际合作高峰论坛前，已有126个国家和

29个国际组织同中国签署了“一带一路”合作文件。中国同共建“一带一路”国家贸易总额超过6万亿美元、投资超过800亿美元，中国同沿线国家共建的82个境外合作园区为当地创造了将近30万个就业岗位。<sup>[1]</sup>诸多合作项目成果充分证明，“一带一路”建设通过帮助广大发展中国家加强基础设施、投资、贸易等众多领域合作，从而推动经济发展，创造就业机会，造福当地民众。东盟各国认识到，必须抓住“一带一路”建设的巨大机遇，促进自身经济社会发展。

第二，“一带一路”建设助推双边贸易投资快

速增长。2015年底东盟宣布建成经济共同体,标志着一个人口超过6亿、经济总量超过2.5万亿美元的经济体和大市场已经形成。在“一带一路”倡议的带动下,中国与东盟间的经济联系空前紧密,据中国海关统计,2018年中国与东盟贸易额达5878亿美元,较上年增长11.2%,是中国前三大贸易伙伴中增长最快的(欧盟7.9%、美国5.7%)。中国对东盟国家进出口贸易不断扩大,“一带一路”建设显著地促进了中国对东盟国家的进出口增长,且对进口增长的影响要大于对出口增长的影响。<sup>[2]</sup>截至2018年底,中国与东盟双向累计投资额为2057亿美元,其中,中国对东盟投资呈加快增长势头。<sup>[3]</sup>目前,中国与东盟间的贸易与投资在“一带一路”沿线国家和地区中位居首位。

支撑中国与东盟贸易投资快速增长的因素主要包括:“一带一路”倡议与各国发展战略对接更加紧密,为双方深化经贸合作、拓展合作领域明确了方向;贸易保护主义抬头和世界经济形势不稳背景下,中国与东盟经济互补合作日益深化;一大批“一带一路”建设重大项目在东盟的推进对投资起到了明显拉升作用。

第三,“一带一路”建设提升了中国与东盟人文交流水平。人文交流是中国—东盟合作的三大支柱之一。随着“一带一路”建设的推进,人文交流领域的顶层设计日臻完善、体制机制日益巩固、领域活动日趋丰富、交流品牌日渐形成。2017年,双方人员往来近5000万人次,每周有2700架次航班往来于中国与东盟国家。<sup>[4]</sup>2018年,在最受中国游客欢迎的“一带一路”沿线国家中,以新加坡、马来西亚、泰国、柬埔寨、越南和印度尼西亚为首的东南亚国家处于领先地位,并且中国已经成为泰国、越南、新加坡、印度尼西亚、柬埔寨和菲律宾6国

最大入境旅游客源国。在教育方面,2017年中国—东盟互派留学生人数已超过20万人次,<sup>[5]</sup>“一带一路”奖学金的设立将为东盟国家学生来华留学提供更多机会。中国与东盟国家之间人员流动、文化交流和教育合作的加强,增进了双方民众间的相互理解,也使东盟国家民众获得了实实在在的收益。

### 东盟智库对“一带一路”倡议的多元认知

与东盟各国政府的公开支持和积极参与相比,东盟智库对“一带一路”倡议的认知较为多元化,在总体积极的基调下,东盟智库更为关注现实问题和潜在挑战。东盟主流智库大多与政府关系密切,在对“一带一路”倡议的认知上,总体会与政府的公开政策保持一致,但也有其自身的独立性。一方面,智库可以充当政府的“发声筒”,在政府不便表态的情况下,由他们通过各种渠道表达政府关切,制造舆论,给别国施加压力;另一方面,东盟智库学者大多接受西方教育,思维方式受西方影响较大,部分学者对“一带一路”倡议仍有疑虑。东盟智库学者对“一带一路”倡议的认知可归纳为以下几个层面。

第一,对“一带一路”倡议的宏观认知。东盟学者对“一带一路”倡议的宏观认知不尽一致。大多数学者肯定了“一带一路”建设对东盟的重要意义,认为这是东盟发展的重大机遇,中国和东盟应开展深入和平等的合作,加强战略对接,增强内部合作动力,共同应对外部挑战,实现可持续发展。值得注意的是,有些学者强调,虽然“一带一路”建设有助于提升中国—东盟合作,但“一带一路”建设不是中国—东盟关系的全部,不宜将双边关系限定在“一带一路”框架下。同时,也有一些学者担心,在“一带一路”框架下加强同中国的经济合

作, 会进一步增加东盟在中美之间开展平衡外交的压力。

第二, 对“一带一路”合作理念的认知。对于“一带一路”所倡导的共商共建共享原则, 东盟智库学者普遍予以认可, 特别是对如何实现“共享”更为关注。同时也有学者担心, 由于东盟无论是作为整体还是作为单个国家, 在经济体量、市场容量、科技能力以及资源动员能力等方面都无法和中国相提并论, 在合作中处于弱势, 中国的收益可能会大于东盟, 中国与东盟之间的发展差距可能会进一步扩大, 并可能导致东盟更加依赖中国。

第三, 对“一带一路”项目合作的认知。对于在“一带一路”框架下开展的项目合作, 东盟智库学者普遍表示欢迎。有学者认为, 东盟 10 国全部是亚洲基础设施投资银行创始成员国, 充分显示出东盟国家对“一带一路”倡议的支持, 特别是对中国提供资金支持、开展项目合作表现出浓厚的兴趣。他们坦言, 东盟很多国家基础设施落后, 极大限制了经济发展, 改善基础设施落后局面, 需要吸收包括中国资金在内的大量外国援助和贷款, “一带一路”框架下的项目合作契合了东盟的需要。对于西方热炒的“债务陷阱”问题, 东盟学者持有较为客观的认识, 原因在于东盟长期接受中国援助和贷款, 并没有出现所谓的“债务陷阱”问题。也有一些学者指出, 东盟各国虽然欢迎中国提出的各类新合作项目, 但受自身条件制约, 有时可能缺乏足够能力去研究、对接和落实等。

第四, 对“一带一路”与区域多层合作架构关系的认知。“一带一路”倡议与中国—东盟合作(10+1)、澜湄合作等, 形成了以共建“一带一路”为引领, 跨区域、区域和次区域多层次合作架构并存的格局。对于不同合作架构之间的关系, 东盟智

库学者主流观点认为, “一带一路”倡议发挥了引领作用, 可以与中国—东盟合作以及澜湄合作等形成良性互动。其中, 澜湄合作是对中国—东盟合作的有益补充, 有助于促进缅甸、老挝、柬埔寨等欠发达国家的发展, 缩小东盟新老成员国之间的发展差距, 实现地区互联互通。同时, 各层次合作架构应当注重树立长远发展思维, 让每一项合作举措契合“一带一路”倡议的远景发展。此外, 还要处理好“一带一路”倡议与东南亚其他非中国参与的区域性合作组织的关系, 即在保障自身机制有效发展的前提下, 注意平衡各合作机制间的利益关系, 尊重包括东盟在内的本地区现有机制的运作程序, 实现协调稳定有序的区域发展体系。<sup>[6]</sup>但也有学者担心, 合作架构和机制的增加, 容易形成机制拥堵, 可能导致资源浪费、合作成本增加以及效率低下等问题。

### 中国东盟共建“一带一路”的路径选择

东南亚处于“一带一路”建设的陆海交汇地带, 是中国推进“一带一路”建设的优先方向和重要伙伴。在推进“一带一路”高质量建设过程中, 应深入研究东盟智库观点反映出的重要关切, 并提出具有前瞻性和可操作性的合作路径。

第一, 加强政治引领和战略对接, 实现协同联动发展。习近平主席指出: “推进‘一带一路’建设, 要聚焦发展这个根本性问题, 释放各国发展潜力, 实现经济大融合、发展大联动、成果大共享。”<sup>[7]</sup>一方面, 应切实推进“一带一路”与东盟各国发展战略的深度对接, 在经贸、金融、基础设施、规制、人员等领域开展全面合作。另一方面, 应推动“一带一路”倡议和《东盟共同体愿景 2025》《东盟互联互通总体规划 2025》的精准对接, 使之相互促进、

相得益彰。例如,在落实《东盟互联互通总体规划2025》时间表中,东盟2025年要实现可持续基础设施、数字创新、无缝物流、规制、人员流动5大领域的15个目标,<sup>[8]</sup>其中很多领域和项目与“一带一路”建设的重点领域有很大相关性,合作潜力巨大。同时,积极探索“一带一路”次国家层面的发展战略对接,可考虑推动中国—东南亚“城市群”“姊妹城市”建设,发挥城市的创新驱动作用,以城市群带动沿线国家更快发展。

第二,加强“陆海联动”,构建中国—东盟合作新格局。东盟的成功在于不断推动其自身规范的推广,依靠这些规范建立以东盟为中心的制度体系,将域内外大国纳入其中并认可其规范。这是东盟能够在地区事务中发挥重要影响力和推动东盟共同体建设的关键所在。在共建“一带一路”过程中,应对东盟核心需求予以关切。其中,加强“陆海联动”是构建中国—东盟合作新格局和发挥东盟作用的有效路径。一方面,积极推动澜湄合作机制向深向实发展,促进中国同5个陆上东盟国家共同发展;另一方面,以东盟东部经济增长区机制为基础,吸收新加坡加入,加快同5个海上东盟国家构建新的合作机制,推动务实合作。两个次区域合作机制相互补充,协调发展,形成“一体两翼”的合作新格局,共同推动中国—东盟整体合作提质升级。这一新格局不但有助于推动中国—东盟在海上丝绸之路上的务实合作,更重要的是,可以促进中国—东盟关系向更加平衡、协调的方向发展。

第三,在合作中注重节奏和舒适度。东盟国家普遍希望搭上“一带一路”建设的发展快车,但受发展水平及政治文化和制度所限,有些东盟国家对中国的速度和中国效率难以快速适应。特别是对于欠发达的东盟国家来说,很难跟上中国节奏。随着“一

带一路”建设深入发展,在推进“一带一路”项目合作时,应充分考虑东盟的接受和需求程度,有计划、分步骤地加以实施,应更加关注合作中的规则制定和质量提升,使合作更具成效和可持续性。

第四,鼓励和支持社会组织发挥更大作用。长期以来,中国开展国际合作的主要模式是政府间合作模式,这对于提高效率的优势是明显的。但随着东南亚民主化进程的发展,社会思想多元化和利益多元化趋势日益凸显,实现利益共享已成为合作的基本原则和主要目标,这对传统的政府间合作模式提出了挑战。只有推动形成一种国家—社会—国家合作模式,增强对社会层面利益诉求的关注,合作才更具有可持续性。在推进“一带一路”建设过程中,可建立和完善利益攸关方与社会行为体的参与和协商机制,推动伙伴关系建设和建立公私部门的良好合作关系,确保利益分享机制具有可持续性。在构建利益分享机制时,应特别重视加强与非政府组织和当地居民的沟通和联系,在条件成熟时建立制度化沟通渠道。此外,中国可积极推动国内社会组织走出去,深入开展民心相通工作,让“一带一路”项目合作更好惠及当地人民,从而争取有利于推进“一带一路”建设的政策和舆论环境,推动中国—东盟命运共同体建设。

第五,以“一带一路”建设为引领,加强与其他区域合作机制的良性互动。中国倡导的“一带一路”建设、中国—东盟合作、澜湄合作等众多合作架构已在东南亚地区取得一定成效,在不同层面促进了中国与东盟的合作。除中国外,域内外国家的投入也不断加大。推动“一带一路”倡议与其他合作机制良性互动,可以防止因项目过多或重叠影响东盟合作积极性,有助于减少东盟国家对“一带一路”倡议和中国周边外交的疑虑,增进双方政治互

信,促进互利合作,更好地推进“一带一路”建设和周边外交工作。

第六,加强同东盟智库开展“一带一路”交流研讨,用客观事实正面回应质疑。习近平主席指出:“我们推进‘一带一路’建设不会重复地缘博弈的老套路,而将开创合作共赢的新模式;不会形成破坏稳定的小集团,而将建设和谐共存的大家庭。”<sup>[9]</sup>事实证明,“一带一路”倡导的平等、开放、包容、互惠的合作理念,已经获得越来越多国家的认可。在合作相对收益问题上,“一带一路”建设不只是追求中方单一经济利益,更不是像别有用心的人所诬称的那样搞“经济霸权”。<sup>[10]</sup>以中越贸易为例,在经历多年贸易严重不平衡后,经中方加大进口举措的影响,中越贸易出现转变。据越南统计局发布的数据,2017年中越双边贸易额938亿美元,其中越南对中国出口353亿美元,同比增长60.6%,自中国进口585亿美元,同比增长16.9%。越南对中国出口增幅远远大于进口增幅,中越贸易不平衡状况得到进一步改善。<sup>[11]</sup>再如,马来西亚马中关丹产业园2013年建立之初,当地员工只占20%,经中方培训,到2018年当地员工比例已提高到70%,成为中国海外投资增加当地就业的一个成功案例。<sup>[12]</sup>在规则 and 标准方面,“一带一路”建设可充分利用现有规则和标准,积极创设符合中国与东盟国家实际情况的规则和标准。如在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛期间,中国与柬埔寨、缅甸、菲律宾、泰国、越南等国共同发布了《促进“一带一路”合作共同推动建立农药产品质量标准的合作意向声明》。<sup>[13]</sup>未来还会有更多领域的规则和标准出台。

总的来说,作为一项全球性合作倡议,“一带一路”建设必然是一个不断探索和提升的过程。第二届“一带一路”国际合作高峰论坛成功召开,标

志着“一带一路”建设进入高质量发展的新阶段。东盟是“一带一路”建设的“深耕区”和“示范区”,中国东盟合作机制和合作模式将不断完善,合作项目将更多落地,不断为双方人民带来“获得感”。双方高质量共建“一带一路”,必将更好地推动构建中国—东盟命运共同体。■

【本文是国家社科基金重大项目“‘一带一路’与澜湄国家命运共同体构建研究”(项目批准号:2017ZDA042)的阶段性成果】

(作者系外交学院亚洲研究所副研究员)

(责任编辑:甘冲)

[1]《携手共建“一带一路”——王毅国务委员在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛中外媒体吹风会上的讲话和答问》, <https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1655984.shtml>。

[2]刘雅珍、杨忠、冯帆:《“一带一路”对中国—东盟双边贸易的影响》,载《南大商学评论》,2018年3期,第20页。

[3]贺先青:《对于“一带一路”,东盟做出了一个正确选择》, [http://www.china.com.cn/opinion/think/2019-04/24/content\\_74716969.htm](http://www.china.com.cn/opinion/think/2019-04/24/content_74716969.htm)。

[4]《驻东盟大使黄溪连在中国—东盟“一带一路”合作论坛——首届电子商务合作对话会上的主旨讲话》, [https://www.fmprc.gov.cn/web/dszlsjt\\_673036/t1560253.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/dszlsjt_673036/t1560253.shtml)。

[5]同[4]。

[6]Kavi Chongkittavorn, “Mekong: Riding Dragon or Hugging Panda?”, <https://www.mmtimes.com/news/mekong-riding-dragon-or-hugging-panda.html>。

[7]《习近平谈治国理政(第二卷)》,北京:外文出版社,2017年版,第512页。

[8] Master Plan on ASEAN Connectivity 2025, ASEAN Secretariat, September 13th, 2016, p. 76.

[9]同[7],第514页。

[10]柴尚金:《“一带一路”开启合作共赢新时代》, <http://theory.people.com.cn/n1/2018/0830/c40531-30260166.html>。

[11]《越南对华贸易逆差大幅收窄》, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/j/201801/20180102700553.shtml>。

[12]数据来源于对马来西亚战略与国际研究所学者的访谈。

[13]《第二届“一带一路”国际合作高峰论坛成果清单(2)》, [http://special.chinadevelopment.com.cn/2019zt/ydy/yw/2019/04/1503212\\_2.shtml](http://special.chinadevelopment.com.cn/2019zt/ydy/yw/2019/04/1503212_2.shtml)。