

中国在东南亚的软实力外交

尹继武 编写

丹麦《哥本哈根亚洲研究学刊》杂志 2008 年第 1 期刊登了丹麦学者约翰尼斯·施密特所作的《中国在东南亚的软实力外交》一文。作者从政治、经济和文化视角出发，分析了全球化背景下中国在东南亚的软实力外交的战略决策与利益，指出了中国对东南亚外交的进步，同时也阐述了中国所面临的一些制约。作者站在西方视角分析中国外交事务，其观点有片面之处，但其问题意识与建议仍有可借鉴之处。文章主要内容如下。

不论是在地区范围内还是在全球范围内，中国都正在迅速上升为一个新的经济、政治和军事大国。中国正运用“软实力”药方去培育“与诸多发展中国家的联盟关系，以巩固其在 WTO 中的位置、在世界舞台上展示肌肉以及担当美国权力的平衡者”。中国领导人试图增强其吸引和说服世界社会、地区组织和单个国家遵循中国利益的能力。

中国锁定东南亚地区，实行一种非常自信的东盟政策。1997 年亚洲金融危机期间，中国人民币不贬值的决定帮助稳定了这一地区经济秩序。此后不久，中国、日本和韩国开始在“东盟+3”的框架下与东南亚国家举行年会。在中国加入 WTO 之后，东盟各国政府开始担心中美贸易关系的影响。结果，中国提出了与东南亚签署自由贸易协定的建议，2002 年签署了框架协议。中国似乎很快会成为东盟的第二

大贸易伙伴，并且到 2010 年双边贸易额将达到 2000 亿美元。道路和水坝建设，对南中国海控制的加强，贸易和投资以及海外发展援助 (ODA) 和军事援助，这些最终会让中国控制东南亚，不论北京的意图是什么。

从第五纵队到投资者

今天，对于中国—东盟双边来说，相互认识和信任非常重要。先前的敌意已转化为北京的如下声明，即中国在亚洲日益增长的影响不会威胁任何人，并对大家都有好处。中国之所以对同东南亚的双边接触重新表现出兴趣，首先和最主要的因素是发展援助和贸易的增长；其次是内部和外部对外直接投资的增长；第三个相关因素是中国对石油、天然气和其他能源的需求；最后是安全、防务和外交相关问题。

中国声称其日益增长的地区重要性对于所有国家来说都是一种双赢的局面，试图以此让邻国放心。尽管如此，一些国家认为利益大部分偏向了一边。在缅甸和柬埔寨，与中国的新协议产生了对经济依附和政治控制的担心。与泰国签署的一项协议也是有利于中国的出口商。第一声抱怨已经发出来了。在出口结构上，中国与东盟国家存在诸多的相似之处。在劳动密集型产品和技术稍为复杂的产品上，中国是整个地区邻国的出口竞争对手。就吸引外国直接投资来说，它也是一个竞争者。在出口

竞争能力上,中国威胁到泰国和其他东南亚国家在欧盟、美国和日本的市场份额。在缅甸、老挝和柬埔寨等更小的国家,双边贸易的经济不平衡更为明显。中国还投资了“北南走廊”工程,建造一条经过老挝连接昆明与曼谷的高速公路。这条高速公路计划于2011年完全开通。2004年,中国还设立了一项200万美元的特别基金,在亚洲开发银行的框架内缓解这一地区的贫困问题。

在美国政治学家约瑟夫·奈所称的影响国外社会公众舆论和获取同情的软实力方面,中国已经熟练地追上了美国。中国已承诺培训更多的泰语教师,将更多的说泰语者送往泰语学校并免费提供教学材料。根据2003年的一项民意测验,76%的泰国人说中国是泰国最亲密的朋友,只有9%的人选择美国。这些数字意味着,在对外直接投资、官方发展援助、军事援助和特别是文化价值出口之间,存在一种明显的战略关联。中国已经支持在许多国家进行语言培训。在东南亚,马来西亚和印尼的私人语言学校报告说中文课程的选修人数增多。

外国直接投资的流动也带来了问题。尽管长远地看,中国的增长可能给世界其他国家带来好处,但从短期和中期来看,这同样是东南亚担心的一个理由。在2000年,东南亚仅接收了100亿美元的外国资本,比起1999年的160亿,下降了37%,1996年是270亿美元,1998年是190亿。中国是全球投资流动的惟一受益者,而东南亚无论是单个国家,还是整个地区,都不再是全球外国直接投资的主要目的地。如今全球化已将世界转变为一场完美的竞赛,最具吸引力的国家或地区将会成为资金流动的主要受益者。

1993年,中国成为原油净进口国。中国现在已是世界第二大石油消费国,仅次于美国。中国所需石油的40%早已依赖进口,相当于中国从中东进口石油的一半。大约80%的中国石油进口都要经过马六甲海峡。在苏西洛·尤多约诺(Susilo Bambang Yudhono)政权下,中国对印尼石油、天然气和发电站的投资无疑会

进一步增长。雅加达迫切需要外国直接投资,而北京允诺予以提供。自从1990年关系正常化后,中国和印尼的联系得到了明显的改善。对于能源匮乏的中国来说,资源和石油丰富的印尼是这一地区最重要的国家。尽管经济联系正在增长,一些分析家认为印尼意在东南亚发挥领导作用的愿望,潜在地为中国创造了一个地缘政治对手。事实上,“多数分析家同意,对大多数东南亚国家的未来出口竞争来说,中国出口状况的变化是一种严重的威胁”。

北京似乎想在中国南部外围的东南亚追求一种更为积极的外交,包括使用“人民币外交”和防务合作。中国向菲律宾提供了4亿美元的贷款,用于建造一条连接马尼拉和美国前空军基地克拉克的铁路。这是给马尼拉的一根胡萝卜,意在使其与中国缔结防务合作协定,尽管菲律宾仍然是美国的一个重要盟友。2005年3月,中国、越南和菲律宾的国有石油公司签署了一项为期三年的协议,共同勘探有争议海域的石油和天然气。

在1999年到2000年间,中国成功地与所有东盟国家签署了双边政治协定。而且,中国领导人充分利用几乎所有出席多边论坛的机会,与东盟的伙伴进行双边会谈。因此对中国来说,这种多边与双边之间的关系是一种互惠的关系。在每一种情况下,在推进众说纷纭的东盟—中国自由贸易区时,北京在与东盟单个国家进行对外交往中都展现出了真正的高明和老练。中国甚至成功地在东盟内部执行了“分而治之”的外交政策。

地区主义中的竞争者—— 新东亚共同体

很少有重大的国际关系能像中国—东盟重建友好关系那样变化迅速。今天,这一地区的所有国家都公开接受和承认“一个中国”政策。这很大程度上是中国—东盟经济关系改善的结果。中国已明确无误地准备运用日益增强的软实力、经济杠杆和国家形象以及从非物质

的、理念的和文化的影响中获得的收益，作为一种把自身的影响化为具体政策利益的普遍手段。

这也意味着东盟对其北部邻国的概念认知发生了重大的变化，从所谓的“中国威胁”转变为一个带有诸多机会的“仁慈”中国。有三种因素促进了这种演变：（1）中国政治稳定的务实政策体现了在绥靖政策方面的根本政治转变；（2）真正的催化剂是金融危机中中国领导人作出的人民币不贬值的决定和随后北京给予东盟国家的剩余贸易红利；（3）东盟国家的威胁认知之所以发生变化或降低，是因为北京积极的新外交政策和老练的外交手段。目前，北京在四个领域中体现出了外交政策的成熟：一种更务实的外交政策；日益增多的经济外交；融入国际一体化；追求世界多极化的努力。

中国与东盟的官方关系开始于 1991 年 7 月，当时北京开始参加东盟的后部长会议（Post Ministerial Conferences）。随后，中国与东盟签署了各种合作与伙伴关系协定。从 1994 年 7 月起，中国又成为东盟的全面对话伙伴和东盟地区论坛的成员（ARF）。这些外交伙伴关系协定有助于向东盟国家保证一个更为仁慈的中国。中国越来越被视为世界舞台上一个仁慈和负责任的大国。这种政策变化的关键在于北京走向了实用主义。

中国在东南亚实施的是软实力交往。与此相关的是，中国在亚洲开发银行中扮演了更为积极的角色，并且是设立博鳌论坛——达沃斯论坛亚洲版——的主要推手。所有这些行动可以说都属于中国新的软实力安全概念。

亚洲金融危机改变了东南亚对美国 and 欧盟意图的认知。中国不仅阻止人民币贬值，而且为泰国提供了 10 亿美元的贷款援助。2003 年 10 月，尽管国际货币基金组织和华盛顿反对，但是“中国和其他 10 个亚太国家，包括 5 个东盟成员国一致同意设立一项价值超过 10 亿美元的亚洲债券基金，以救助陷入危机的经济体”。2004 年 12 月，中国又建立了总额 20 亿美元的债券基金，用于投资亚洲货币——即政

府债券。2002 年 11 月，中国签署了两项文件：一项贸易框架协议和《南海各方行为宣言》。前者旨在到 2010 前建立东盟—中国自由贸易区；后者宣布在这些存在主权争议的海域放弃使用暴力手段。2003 年 10 月，中国成为东盟外第一个签署了联盟友好合作条约的主要亚洲国家，同样也排除了在处理争议问题时使用武力。

正如迪特尔（Dieter）和希格特（Higgott）所指出的，“我们所看到的是一种新亚洲地区主义的轮廓”。然而，中国与东南亚的接触并不完全是无私的。这已经成为中国主要战略考虑的一部分，即如何培育一个多极世界。

由于采取了一系列早期的具体行动，中国占据了上风。在地缘经济视角下，2002 年 11 月《全面经济合作框架协议》的签署，成为创立包括 18 亿人的世界最大自由贸易区的起点。在上述协议下，到 2010 年，中国和原有的东盟 10 个成员国将在大多数基本产品上实行零关税。2015 年，中国和柬埔寨、老挝、缅甸以及越南也将实行零关税。

在地缘政治视角下，中国同样采取了一系列的外交行动。中国这些过于自信和有时不一致的政策明显反映了一种愿望，即缓和东盟一些国家把中国当作最严重的国家安全威胁的认知，并因此与东盟建立更为紧密的联系。巩固与整个东盟之间的联系，尤其是同越南和菲律宾之间的石油联合勘探协议，也被视为中国预防一种可能以美国为主导的遏制的努力之一。这证明地缘政治考虑对成立亚洲货币基金和东亚共同体等地缘经济问题具有重要的影响。

北京新的软外交，特别是对亚洲邻国的软外交已经发展成一种成熟、积极的软实力外交。我们必须承认，中国在地区、国际、战略和外交上正在探索或至少寻求一种领导者的地位。

理解中国在东南亚的软实力外交

东盟力求通过将中国纳入地区制度中来限

制它的力量。东盟正通过接触来淡化中国对外关系中所表现出来的强烈的现实政治色彩。然而,在北京看来,正是这同一些制度是扩展地区影响的一种途径,并且试图把美国排斥出去。随着中国地区影响力的上升,大多数东盟成员国都努力反对或制衡中国力量。尽管与北京加深了贸易和外交合作,但东盟许多成员国——诸如泰国和菲律宾等美国盟友、诸如新加坡等核心“摇摆国家”,诸如印尼等新兴地区大国——也加强了与华盛顿的安全联系。

10年前,美国对东亚的投资大约有四分之三投向了东南亚。这一数字如今已降至10%。现在美国对东亚大约80%的投资转向了中国。美国仍然是这一地区最大的出口目的地,并且这将会持续多年。这或许是白宫在掌控东亚和东南亚的地区和多边框架上处于防御性地位的原因。

中国的最终战略目标仍然是分析家们辩论和思考的一个主题。在这方面,东南亚是中国能轻易扩大影响的惟一近邻。一种温和的解释认为,中国仅仅是为了自身现代化建设成功而需要一种稳定、和平和繁荣的地区环境。一种更为怀疑的观点认为,中国正在进行一项长远的行动,意在缩小美国的影响和建立一个以中国为中心的、紧密的经济和安全共同体。

事实上,北京正运用民族主义和“中国文明的光荣”,在国内和东南亚的华人移民中灌输一种团结感。尽管北京承认,激进的民族主义会危害国内的稳定,但它精明地利用这种民族主义来建设一种新的亚洲自豪感和认同。中国希望,新的亚洲自豪感和认同能够在“东盟+3”框架内帮助建立一种新的亚洲政治、经济、安全和文化体系。中国热切希望这最终能转变为一种在其领导下的东亚共同体。为了实现和平崛起,中国正在老练地利用一系列贸易、信任建设措施和发展援助,把自身确立为一个重要的地区和全球领导者。当然,儒家的吸引力为北京的软实力路径提供了一种明确的比较优势。此外,中国与这一地区华人的关系是另一种优势。这些华人是经济主力军,并在

泰国等一些国家的政治中影响与日俱增。

将文化作为外交的一种手段突出了剧场感,即中国开始娴熟地夸大祖国和海外华人之间的皮肤、种族和民族纽带。特别是通过中国10万多家合资企业的互惠往来,东南亚的华裔商界推动了“中国大陆重新进入全球经济”。

地缘政治战略、地缘经济战略和文化传播的结合,需要回答下面这个问题:“对美国在这一地区的影响力来说,中国软实力政策的意义是什么?”到目前为止,中国崛起看起来与其说与某些圈内流行的“不可避免的崛起大国冲突”理论有关,不如说与权力的转移有关。中国的思想家自己也承认,国际社会担心中国崛起的潜在影响,并费尽心机确保中国将被认为是非威胁性的。

为了解中国实用主义的动机和目标,重要的是将双边和多边外交行动和外交政策置于贸易和安全的大背景中,并理解中国在东南亚庞大战略的内外制约因素。中国也同意一种“早期收获计划”(Early Harvest Package, EHP),这在很大程度上被东盟看作是“一种让步”。如今,个别中国企业同样将中国的经济触角伸到老挝和缅甸。中国企业的进军符合北京一种更广泛的战略推进,即同亚洲国家之间并使它们之间建立更为紧密的经济合作。东盟官方的非正式报告说,这种外交政策目标是中国更广泛的进攻的一部分,中国利用多边主义来反对美国在这一地区和世界的单边霸权。

制约中国私人投资和旅游的因素与中国少数民族(华人)在东南亚、特别是在菲律宾和印尼的待遇紧密关联。1998年金融危机之后印尼种族骚乱的目标是华裔,对“竹网”(bamboo network)造成了长期的损害。中国的扩展还存在着文化上的制约因素,正如一位东盟高级官员所说:“与美国人不同,中国人难以融合外国人——你不可能‘成为中国人’。”

中国的方法非常精细。它以与东盟的自由贸易协议形式,利用软实力和经济外交来建立一种仁慈的多边框架。“中国展现了大量的灵敏性”,新加坡总理李显龙说,“中国认识到自

己是一头巨象，即使温柔行事，仍能震撼大地。”一位观察家指出，在一些人看来，中国慢慢填补了美国在这一地区的政治、经济和安全领域中所留下的真空。这意味着，“在布什政府时期，美国在亚洲的影响正逐渐变弱并被中国取代”。

北京还以其他许多方式来激起地区合作的动力。一个例子就是，中国热切希望把东盟—中国对话发展成为一种充满活力的多层次和多部门合作网络。1997年金融危机是建立一种包括峰会、部长和高级官员的全方位外交机制的催化剂。这种机制已经深入各种准政府和公民社会组织，包括研究部门、媒体、青年组织和商业部门。农业、交通基础设施和能源的合作也包括在内。随着时间的推移，这些联系已经交织为中国和东盟的一种相互依赖网络。中国还积极推动东亚思想库网络（NEAT）的建立。这些行动不仅仅是策略性的，也是中国全面目标的一部分，即利用“东盟+3”作为东亚合作和成立东亚共同体的主要手段。尽管还有其他因素在发挥作用，但中国在向那个方向前进中起着决定性的作用。

中国对东南亚有着清楚的外交目标和构想，因为它在世界和地区范围内是美国和日本的竞争对手。此外，它可能再次将东盟视为自己的门罗地区，就像过去400年明清王朝时中国的朝贡体系一样。东南亚国家似乎愿意接受一种从属地位，因为它们想得益于中国的崛起。

结论

中国领导人在与地区组织打交道时表现出了仁慈的态度。美国的霸权政治与中国软实力的双边和多边接触的鲜明对比帮助改变了世界和各个地区对美国和中国认知。特别是中国的积极参与帮助带来了一种新的亚洲自信。

既然中国的实力逐渐增长，北京现在有必要与东南亚发展良好的关系。北京必须确保东盟成员国与中国而不是其他更强和更富的大国

保持紧密的联系。由于强大的制造业能力，中国也正在取代东南亚，甚至是日本。这是北京积极推动贸易额增长和向东南亚穷国提供必要的官方发展援助的另一个原因。中国一再积极地保证，这一项目与中国自身利益相关性较小，因为它是“为了建立一种地区结构”。这凸显了中国外交政策向前看和具有包容性的特征。

中国外交的攻势始于1997年亚洲金融危机之后，此后就建立在一种提高中国安全和防务需要的复杂战略之上。这是突破美国包围中国大陆的一种努力。“亚洲货币基金”——国际货币基金组织的替代机构——的正式启动可能只是一个时间问题。东亚共同体仍处于酝酿阶段，但也可能成为一个替代欧盟、北美自由贸易区和其他地区组织的真正地区机构。各种自由贸易区、协议和措施似乎是建立新的东亚共同体这个宏大计划的一部分。■

[尹继武：北京外国语大学国际关系学院]

(责任编辑 吕增奎)