

# 高质量发展“一带一路”倡议的 差异化分层路径探析 ——以东南亚地区为例

高 程 王 震

**[摘要]** 随着“一带一路”倡议的不断推进，高质量发展成为未来“一带一路”建设的主要目标。为此，不但需要考虑中国的诉求及“一带一路”合作伙伴自身建设的需要，也要对其合作伙伴及推进路径做出合理选择。“一带一路”研究的侧重点应从必要性向可行性转变。基于长时段—结构与中时段—局势、历史与现实二元互动的分析框架，本文提出中国在东南亚地区宜差异化分层推进“一带一路”倡议，依循以国家重要性分类为基础的项目分层路径。根据这一分析框架，文章首先确定东南亚国家在“一带一路”倡议推进中的类别归属，进而分析在互联互通维度中国与相关类型国家实施长期、中短期等项目的可行性和利益保证。在“一带一路”项目推进中，中国重点深耕、推进长期项目合作的国家应主要集中在中南半岛，而对于其他东南亚国家则应该侧重能够在未来一段时间内有所收益的中短期项目。

**[关键词]** 高质量发展；“一带一路”；东南亚国家；互联互通；差异化分层

**[中图分类号]** D822.33 **[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1008-6099 (2021) 02-0001-19

“一带一路”倡议一经提出就成为各方关注的焦点，历经两次高峰论坛之后，中国政府对该倡议未来的发展做出了更加明确的阐释。截至目前，中国与沿线相关国家在互联互通方面取得了丰硕的成果，但作为中国政府提出的新合作平台，由于涉及地区较广、国家类型多样，“一带一路”在前期的推进中难免遇到各种问题和挑战。基于此，在2019年4月27日召开的第二届“一带一路”高峰

---

**[作者简介]** 高程，中国社会科学院大学国际关系学院教授，中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员；王震，河南师范大学政治与公共管理学院副教授，世界和平与发展研究院研究员。

论坛上,中国国家主席习近平提出了“高质量发展”的命题。习近平指出“中国愿同各方一道,落实好本届高峰论坛各项共识,以绘制‘工笔画’的精神,共同推动共建‘一带一路’合作走深走实、行稳致远、高质量发展,开创更加美好的未来。”<sup>①</sup>

学界对于如何高质量发展“一带一路”提出了不同的思路。“一带一路”倡议本身涵盖领域较广,议题多样,不同学者尝试从各自领域解读推动新阶段高质量发展的路径。例如,李向阳认为“一带一路”倡议虽然是发展导向,但机制建设是未来发展的题中之义,而机制化是推动“一带一路”倡议高质量发展的重要路径<sup>②</sup>。“一带一路”的机制化建设切中了当下及未来一段时间中国与沿线国家开展更广、更深领域合作的要点,但目前仍旧停留在概念层面,尚未能对众多国家和地区提出更具有针对性的、可操作的推进建议。因此,在美国不断施压及中国战略资源有限的背景下,“一带一路”倡议的高质量发展需要对参与国家做出必要的分类,这也是《标准联通共建“一带一路”行动计划(2018—2020年)》中实现“重点国家”分类的必要步骤<sup>③</sup>。笔者曾在《中国差异化分层经略东南亚国家探析——基于结构与局势及其互动的二元分析框架》<sup>④</sup>一文中就如何差异化分层经营东南亚做出系统的分析,但囿于主题、篇幅等未能就操作性方面做出更加系统的分析,本文的分析可视为是上述研究的进一步推进。“一带一路”倡议实施的抓手是项目合作,本文试图回答以下问题:在明确“一带一路”倡议合作伙伴类别之后,如何实施有针对性的项目层次推进策略以实现“一带一路”的高质量发展?

## 一 文献综述

现有关于中国与东南亚国家“一带一路”倡议合作的研究视角多样,侧重不同,既有关于单一国家对“一带一路”倡议的的分析,也涉及“一带一路”在具体国家推进中的利益和挑战。关于对东南亚国家“一带一路”倡议差异化的研究大致有两类:一是国别研究,探讨相关国家在“一带一路”倡议中的重要性及可能面临的风险,侧重必要性的分析,涉及以“一带一路”为背景探讨与东南亚国家具体战略的对接;二是根据相关国家对“一带一路”的反应

① 《习近平在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛记者会上的讲话(全文)》, [http://www.xinhuanet.com/2019-04/27/c\\_1124425067.htm](http://www.xinhuanet.com/2019-04/27/c_1124425067.htm)

② 李向阳《“一带一路”的高质量发展与机制化建设》,《世界经济与政治》2020年第5期。

③ 中华人民共和国国家发展和改革委员会《标准联通共建“一带一路”行动计划(2018—2020年)》, <http://jgrz.ndrc.gov.cn/c/2019-04-16/487649.shtml>

④ 高程、王震《中国差异化分层经略东南亚国家探析——基于结构与局势及其互动的二元分析框架》,《世界经济与政治》2019年第12期。

对东南亚国家做出分类。

国别研究通常以阐释“一带一路”倡议入手，然后梳理相关国家对“一带一路”倡议的反应，并总结中国在这一国家推进该倡议可能面临的风险和挑战。例如，许培源、陈乘风在对马来西亚的研究中首先明晰了马来西亚在“一带一路”推进中的重要地位和作用，鉴于纳吉布政府时期马来西亚对“一带一路”倡议的明确支持，文章认为中马之间共建“一带一路”倡议的路径有加强政策沟通、互联互通等<sup>①</sup>。李晨阳、宋少军从缅甸对“一带一路”倡议的认知入手，认为缅甸政府层面虽然支持共建“一带一路”，但在具体项目中参与较少，缅甸政府对该倡议具体推进中可能带来的风险表示担忧和疑虑，认为中国应该重视这种认知差异，并在此基础上制定有针对性的缓解策略<sup>②</sup>。印尼战略与国际研究中心经济部主管达姆里（Yose Rizal Damuri）肯定了“一带一路”倡议给印尼带来的利好及印尼在这一倡议推进中的重要地位，但也对“一带一路”倡议在其国内的推进表示担忧，特别是对来自中国的工人、中国企业在印尼投资的信誉，还有关于技术转让和环境问题及国内中小企业参与“一带一路”的问题等<sup>③</sup>。越南外交部前官员黎洪和（Le Hong Hiep）认为越南虽然在官方层面对“一带一路”倡议表示支持，但在实际项目申请上表现出更多的谨慎，凸显该倡议在越南的推进面临更多挑战<sup>④</sup>。

上述研究重点分析了东南亚国家对“一带一路”倡议的认知和反应，为笔者系统认识东南亚国家对“一带一路”倡议的态度提供了较为全面的素材支撑，其对双边关系的讨论也为本文的研究提供了必要的文献参考。不过，由于缺乏对东南亚国家间的横向对比，上述研究无法对东南亚各个国家的重要程度、推进的

① 许培源、陈乘风 《马来西亚在“海上丝绸之路”建设中的角色》，《亚太经济》2016年第5期。

② 李晨阳、宋少军 《缅甸对“一带一路”的认知和反应》，《南洋问题研究》2016年第4期。这一类型的研究还可以参见周子励、李榕彬 《〈泰叻报〉“一带一路”报道中的中国形象构建探析》，《文化与传播》2020年第1期；吕晓莉、黎海燕 《越南对中国“一带一路”倡议的认知——基于对越南官方媒体报道的分析》，《和平与发展》2019年第6期；顾强 《越南各阶层对“一带一路”的认知与态度及其应对策略研究——对越南进行的实证调研分析》，《世界经济与政治论坛》2016年第5期。

③ Yose Rizal Damuri, et al., “Perceptions and readiness of Indonesia towards the Belt and Road Initiative”, Centre for Strategic and International Studies, Jakarta, 2019.

④ Le Hong Hiep “The Belt and Road Initiative in Vietnam: Challenges and Prospects”, *Perspective* (ISEAS), Vol. 18, 2018, pp. 1 – 7. 这一类型的研究还可以参见 Jenn-Jaw Soong, and Khac Nghia Nguyen, “China’s OBOR Initiative and Vietnam’s Political Economy: Economic Integration with Political Conflict”, *The Chinese Economy*, Vol. 51, No. 4, 2018, pp. 342 – 355; Siwage Dharma Negara, et al., *Indonesia and China’s Belt and Road Initiatives: Perspectives, Issues and Prospects*, ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2018; Raymon Krishnan, and Bhargav Sriganesh, “One Belt One Road—Opportunities and Risks for Singapore”, *SSRN Electronic Journal*, 2017; Kimkong Heng and Sovinda Po., “Cambodia and China’s Belt and Road Initiative: Opportunities, Challenges and Future Directions”, *UC Occasional Paper Series*, Vol. 1, No. 2, 2017, pp. 1 – 18; Vannarith Chheang and Heng Pheakdey, “Cambodian Perspective on the Belt and Road Initiative”, *NIDS JOINT RESEARCH SERIES No. 17*, in NIDS ASEAN Workshop 2019, China’s BRI and ASEAN, The National Institute for Defense Studies, Japan, 2019, pp. 5 – 8.

可行性和难易程度做出系统性的分析,并进行分类与排序。特别是在以某一国家为长期研究对象的文献中,虽然能够对该国对“一带一路”倡议的认识进行深入分析,但通常会以单个国家的视角主张中国是否应在这一国家大力推进“一带一路”倡议,缺乏系统的对比。

国别研究中的另一类研究是与相关国家的战略对接。俞家海、张伟军等人在“一带一路”与缅甸战略对接的研究中,首先阐述了两国战略对接对中缅两国经贸往来、人文交流等诸多领域的战略意义,之后进一步分析了中国在缅甸推进“一带一路”倡议可能面临的风险<sup>①</sup>。周方治对泰国对接“一带一路”倡议的研究中同样描述了中泰战略合作带来的利好和前景,双方围绕“一带一路”倡议进行了多层次、多领域的合作,也取得了丰硕的成果,但未来两国的战略对接也面临泰国政治格局调整、大选等因素的影响<sup>②</sup>。上述研究几乎涉及到东南亚所有国家当下规划的国家战略,如越南的“两廊一圈”、菲律宾的“大建、特建计划”、印尼的“海洋支点战略”、文莱的“2030宏愿”等<sup>③</sup>。这种性质的研究更多是以“一带一路”倡议为背景,较少涉及“一带一路”的具体项目层面<sup>④</sup>。

这一类型的研究为笔者了解东南亚国家中短期战略规划及其与“一带一路”倡议的相关性提供了很有价值的分析,也为笔者认识“一带一路”倡议在这些国家推进中可能面临的风险提供了多重视角。但该类型研究更多是从战略对接的必要性进行分析,在研究过程中已经暗含可行性的假定,也正是存在这样的假定,在所有关于“一带一路”与沿线国家的战略对接中几乎没有不适合战略对

① 俞家海、张伟军《“一带一路”在缅对接现状与挑战》,《印度洋经济体研究》2017年第6期。

② 周方治《中泰合作对接“一带一路”的机遇与挑战》,《当代世界》2019年第7期。

③ 相关研究参见金丹《越南“两廊一圈”战略与“一带一路”倡议对接研究》,《中国—东盟研究》2018年第2期;李碧华《越南“两廊一圈”的政策规划建设与中越共建“一带一路”》,《东南亚纵横》2016年第5期;马博《“一带一路”与印尼“全球海上支点”的战略对接研究》,《国际展望》2015年第6期;何永鹏《中国“一带一路”与印尼“全球海洋支点”战略的对接分析》,《中国周边外交学刊》2016年第二辑;马博《文莱“2030宏愿”与“一带一路”的战略对接研究》,《南洋问题研究》2017年第1期;李金明《“一带一路”建设与菲律宾“大建特建”规划——对“债务陷阱论”的反驳》,《云南社会科学》2019年第4期。

④ 相关研究参见吴崇伯《“一带一路”框架下中国与东盟产能合作研究》,《南洋问题研究》2016年第3期;杨卓娟《“一带一路”倡议下投资老挝面临的非传统安全风险研究》,《中国—东盟研究》2017年第3期;胡春艳《“一带一路”下的马来西亚华人与中马文化交流》,《暨南学报(哲学社会科学版)》2016年第4期;杜兰《“一带一路”建设背景下中国与缅甸的经贸合作》,《东南亚纵横》2017年第1期;者贵昌《“一带一路”建设背景下中国与泰国金融合作的机遇与挑战》,《东南亚纵横》2017年第1期;吴崇伯《“一带一路”框架下中国对印尼的投资分析》,《中国周边外交学刊》2017年第一辑;邱普艳《“一带一路”背景下的中越经济合作:现状与展望》,《和平与发展》2018年第4期。相比之下,国外这一类型的研究相对更加详实,例如Jean-Marc F. Blanchard, “Malaysia and China’s MSRI: The Road to China Was Taken Before the (Maritime Silk) Road Was Built”, in Jean-Marc F. Blanchard ed., *China’s Maritime Silk Road Initiative and Southeast Asia: Dilemmas, Doubts, and Determination*, Singapore: Palgrave Macmillan, 2019, pp. 96–104; Ngeow Chow-Bing “Malaysia-China Cooperation on the Belt and Road Initiative under the Pakatan Harapan Government: Changes, Continuities, and Prospects”, *NIDS JOINT RESEARCH SERIES No. 17*, in NIDS ASEAN Workshop 2019, China’s BRI and ASEAN, The National Institute for Defense Studies, Japan, 2019, pp. 28–35.

接的国家。如果所有东南亚国家的战略都适宜与“一带一路”战略对接，那么无法确定在这些国家推进“一带一路”倡议的轻重缓急。因此，上述研究虽然能够对“一带一路”沿线国家战略规划和政治发展及“一带一路”推进可能面临的风险作出的分析，但由于缺乏必要的可行性研究，难以对相关国家做出必要的分类以实现差异化的推进和经营。

对东南亚国家做出分类的研究目前成果有限。在分类研究中，一类是将东南亚国家涵盖其中，分析各个国家对“一带一路”的认知和态度，本质上依旧是国别研究<sup>①</sup>；另一类则是根据东南亚国家对“一带一路”倡议的认知及具体行动做出分类（见表1）。北京大学陈绍锋根据东南亚国家对海上丝绸之路的政治立场将东南亚国家大致分为以下三类：一是大力支持（柬埔寨、老挝、泰国）；二是有限支持（印尼、新加坡、文莱、缅甸）；三是摇摆国家（马来西亚、越南）<sup>②</sup>。仰光大学秋秋盛（Chaw Chaw Sein）教授根据东南亚国家对“一带一路”的立场将东南亚国家分为四类：一是愿意与中国接触的国家；二是已经与中国接触并实施“一带一路”的国家；三是不愿与中国接触的国家；四是一直在等待、研究和监测与“一带一路”有关进展的国家<sup>③</sup>。新加坡南洋理工大学李明江等人根据东南亚国家对“一带一路”倡议的反应程度将东南亚国家分为三类：一是拥护“一带一路”倡议（老挝、柬埔寨、文莱、泰国和新加坡）；二是支持但有所顾虑（马来西亚、印度尼西亚、菲律宾）；三是口头支持但行动乏力的国家（越南和缅甸）<sup>④</sup>。周方治从“地缘引力结构”切入，以定量研究路径呈现了大国竞争与东南亚国家认知的不同图谱。根据他的分析，中国在老挝、柬埔寨、缅甸占据优势地位；美国在新加坡、印尼、菲律宾占优；而泰国、马来西亚、越南则是均衡分布状态，也是未来地缘博弈的着力点<sup>⑤</sup>。另外还有一些学者对东南亚国家在“一带一路”中的表现进行了分类<sup>⑥</sup>，不一而足。

① 代表性的如 Jean-Marc F. Blanchard ed., *China's Maritime Silk Road Initiative and Southeast Asia: Dilemmas, Doubts, and Determination*, Singapore: Palgrave Macmillan, 2019.

② Shaofeng Chen, "Are Southeast Asian Countries Willing to Join the Chorus of China's Maritime Silk Road Initiative?", in Jean-Marc F. Blanchard ed., *China's Maritime Silk Road Initiative and Southeast Asia: Dilemmas, Doubts, and Determination*, Singapore: Palgrave Macmillan, 2019, p. 37.

③ Chaw Chaw Sein, "Assessing the Perspective of the EU and ASEAN on China's OBOR Initiative", Internal Document for Silk Road Forum, 2015.

④ 李明江、李倩如 《“一带一路”倡议在东南亚的进程与展望》，《边界与海洋研究》2019年第2期。

⑤ 周方治 《中美战略博弈下的东南亚“地缘引力结构”解析：路径与方法》，《云南社会科学》2020年第5期。

⑥ 郑在浩、陈宗岩、杨浩的论述参见 Chung Jae-ho "East Asia Responds to the Rise of China: Patterns and Variations", *Pacific Affairs*, Vol. 82, No. 4, 2009, pp. 657 - 675; Ian Tsung-Yen Chen and Alan Hao Yang, "A Harmonized Southeast Asia? Explanatory Typologies of ASEAN Countries' strategies to the Rise of China", *The Pacific Review*, Vol. 26, No. 3, 2013, pp. 265 - 288.

表1 部分学者关于东南亚国家分类的路径及结果

作者	变量	中国占优（追随）	美国占优（追随）	相对均衡（对冲）
陈绍锋	对海上丝绸之路的政治立场	柬埔寨、老挝、泰国	马来西亚、越南	印尼、新加坡、文莱、缅甸
李明江	对“一带一路”反应	老挝、柬埔寨、文莱、泰国、新加坡	越南、缅甸	马来西亚、印尼、菲律宾
周方治	地缘引力结构	老挝、柬埔寨、缅甸	新加坡、印尼、菲律宾	泰国、马来西亚、越南
高程、王震	结构—局势互动	老挝、柬埔寨、缅甸	越南、菲律宾、新加坡	泰国、文莱、马来西亚、印尼
郑在浩 (Chung Jae-ho)	是否与美国结盟；是否有领土争端；政权性质	老挝、柬埔寨、缅甸	泰国、新加坡、菲律宾	马来西亚、印尼、越南
陈宗岩、杨浩 (Alan Hao Yang)	威胁认知 经济预期	缅甸、柬埔寨、文莱	越南、菲律宾、印尼	新加坡、马来西亚、老挝、泰国

资料来源：笔者根据相关资料制作。

表1简要汇总了学者根据不同标准对东南亚国家的类别划分，对理解东南亚国家对“一带一路”的认知及策略选择提供了有价值的参考。但由于变量选取以及判断标准等方面的差异，上述研究得出的结果偏差较大。例如，一些学者对新加坡的判断就存在较大差异，它被一些学者视为“一带一路”倡议的积极拥护者，也被另一些学者列入有限支持的国家。从研究目的来看，以上研究多将对东南亚国家的分类而非如何更好地推进“一带一路”倡议作为最终落脚点，并未进一步有针对性地提出在上述不同国家差异化推进的具体策略。此外，以上研究更多较单一地聚焦于当下的经济、安全等领域，对历史长时段结构要素的关注不足，因而其对国家的分类框架缺乏立体和层次感，在相关国家推进“一带一路”倡议的可行性方面仍有进一步研究的空间。

综上，对本文关注问题的现有研究，一是将焦点聚焦于具体国家，缺乏对国家间的横向对比，并且现有研究更多侧重必要性，相对忽视了可行性；二是在指标或参数选取方面通常聚焦于较短时间范畴和当下可视变量；三是在文章定位方面，大多停留在解释东南亚国家对“一带一路”倡议的不同反应，较少对中国

如何有针对性差异化推进“一带一路”的可行性进行策略分析。

与以往研究不同，笔者将立足“一带一路”倡议高质量发展的现实需求，构建一个推进“一带一路”倡议的项目分层框架。在这一框架中，笔者同时强调东南亚国家自身及对华历史维度和大国对其当前的影响维度，从“长时段—结构”与“中时段—局势”及二者互动的视角，解析中国在东南亚各国推进“一带一路”倡议的可行性和难度，并针对不同类别的国家制定有效和可操作的项目层次推进策略。

## 二 基于东南亚国家类别的项目分层分析框架

“一带一路”倡议在东南亚地区推进的可行性和难度并不单单取决于中国的政策，更要考虑相关国家对“一带一路”倡议的反应和认知，而相关国家对“一带一路”倡议的认知既是现阶段东南亚国家与中国彼此互动的结果，同时也是深受长时段历史影响的动态过程。域外大国博弈、国内政治变革等要素都会带来一国对“一带一路”倡议认知的波动和变化，那么，在不断变化的国际政治局势中寻找相对稳定且具有影响力的变量则成为划分东南亚国家类别的基本前提。

### （一）差异化分层分析框架及东南亚十国分类

基于历史基础和现实条件的差异，中国与东南亚国家之间的互动模式和影响要素存在明显不同。年鉴学派有关长时段及各个时段相互影响的互动分析模式是连接历史与现实的有效路径。布罗代尔以“长时段—地理时间—结构、中时段—社会时间（经济时间）—局势、短时段—个体时间—事件”的分析框架对地中海世界的历史与现实进行了重构，为国家和地区间关系的研究提供了经典的分析框架。但从政治科学的视角而言，布罗代尔对各个重要概念定义的历史性描述使得其分析过程的精致程度大大下降，并且对各个时段互动层面的薄弱论述也成为后世学者批评的对象<sup>①</sup>。因此，在借鉴“年鉴学派”时段分析框架的基础上，我们重新定义了“长时段—结构”和“中时段—局势”，完善了互动模式，并以可操作性为标准选取了两个维度涵盖的具体变量。此外，各个变量在不同国家拥有负、中、正三个不同性质，并因互动程度差异存在强正、强负等不同属性。对影响要素的划分将明确在东南亚国家推进“一带一路”倡议的可行性和难易程度，并最终决定在相关国家开展何种类型的项目合作。

#### 1. 历史长时段的结构变量

长时段历史变量聚焦长期以来存在的认知、理念结构，它们以间接方式影响

<sup>①</sup> 张芝联 《费尔南·布罗代尔的史学方法》，《历史研究》1986年第2期。

东南亚国家对“一带一路”倡议的认知,但这种影响持久且不易改变,影响在该国推进的难度。在对长时段—结构的分析中,布罗代尔偏爱“地理限制”和“文明(文化)”,他将“长时段—结构性要素”定义为“长期不变或者变化极慢的,但在历史上起经常、深刻作用的一些因素,如地理、气候、生态环境、社会组织、思想传统等。而在同一篇文章中又称结构为“社会现实和群众之间形成的一种有机的、严密的和相当稳定的关系”<sup>①</sup>。但类似于这种宏大的分析单元无法对中国和东南亚做出具象的分析,结合国际关系和社会学中关于“结构”的定义<sup>②</sup>,我们认为“长时段—结构”是对国家双边关系起到长时期、间接性的作用的历史、文化思想和社会组织等。具体到操作层面,影响中国与东南亚国家关系的长时段结构性变量应包括:历史认知、宗教和哲学认同、族群政治以及华侨华人等四个变量。

## 2. 当前与未来中时段的局势性变量

在借鉴经济社会学周期理论的基础上,布罗代尔将中时段—局势定义为“在较短时期(十年、二十年、五十年以至一二百年)内起伏兴衰、形成周期和节奏的一些对历史起重要作用的现象,如人口消长、物价升降、生产增减、工资变化等等”<sup>③</sup>,经济、帝国(国家)、社会构成其研究的主体框架。但这种变量的设定相对于双边关系而言显得过于庞杂而难以成为有效的分析要素。对于处于无政府状态中的国家而言,局势往往意味着一段时间内的关系或者约束性的条件,它虽然不是引发突变的直接原因,但却是背后较长时段内的深层次动力。因此“中时段—局势”可以被定义为在当下以及未来一段时间内对双边关系形成持续性和波动性影响的要素。对于中国与东南亚国家而言,这种局势性的变量突出表现在领土争端、安全需求与对外安全依赖、对大国经济的不对称依赖、国内政局和政治稳定性等四个变量。

## 3. 结构变量与局势变量互动下的差异化分层分析框架

上文中笔者将长时段—结构变量与中时段—局势变量进行了细化分类并阐释其在各自维度上的作用,但对于理解当下不断发生的冲突性的事件而言,单一维度的解释仍不够有力。正如布罗代尔所指出的,“只有结构和局势的结合才能给出最终的解释。”<sup>④</sup>因此,我们将对“长时段—结构”、“中时段—局势”两个维度的互动进行分析和探讨,并在此基础上构建一个能够将东南亚国家分类、排序的理论分析框架。

① 〈法〉布罗代尔著,《长时段:历史和社会科学》,载顾良、张慧君译《资本主义论丛》,中央编译局出版社,1997年。

② 如华尔兹对“结构”更多地是以组成部分的排列方式加以定义。参见〈美〉肯尼斯·华尔兹著,信强译《国际政治理论》,上海人民出版社,2017年,第85页。

③ 张芝联《费尔南·布罗代尔的史学方法》,《历史研究》1986年第2期。

④ 〈法〉布罗代尔著,刘北成、周立红译《论历史》,北京大学出版社,2008年,第244页。

在不同的国家和社会中，结构和局势的构成往往存在差异，同样，其中的互动强度和显著性也有着明显不同。互动强度较大往往会形成“循环效应”，给整个社会带来显著影响和变化<sup>①</sup>。如果两个维度的正向因素存在强互动关系，则出现有利于双边关系的“强正循环效应”；反之，如果两个维度出现负向因素的互动，那么则出现不利于双边关系的“强负循环效应”。当然，同样存在两个维度互动程度有限的情况，在这种情况下则并不会对国家双边关系带来显著的影响（见表2）。

表2 东南亚国家变量属性及与中国互动关系

国家 变量	越南	缅甸	老挝	柬埔寨	泰国	菲律宾	马来西亚	新加坡	印度 尼西亚	文莱
历史认知	负	中	正	正	正	负	正	中	中	中
华侨华人	中	中	中	中	正	中	正	正	两面	中
宗教哲学	正	正	正	正	正	中	中	正	中	负
族群政治	中	正	中	中	中	中	负	负	中	中
	↓↑	↓↑	↓↑	↓↑		↓↑		↓↑		
领土争议	强负	中	中	中	中	强负	负	中	负	负
政治稳定	中	正	中	正	中	负	中	中	中	中
安全需求	中	中	中	强正	强负	强负	中	强负	中	中
经济依赖	中	正	正	正	中	中	正	中	中	中

说明：粗体字为参与互动的变量。箭头实线为“强正循环效应”，虚线为“强负循环效应”，无线表示互动有限或较弱。

资料来源：笔者自制。

具体到东南亚各个国家，各国在两个维度并不具有统一性，并且复杂的社会构成使得各国在互动层面的强度同样存在差异。根据结构性变量与局势性变量两个维度的正、中、负相关指标以及两个维度之间互动性的强弱，可以从理论上构建一个系统的分析框架，并延伸出东南亚国家在推进“一带一路”倡议中的四个类型。第一类是助益型国家：推进可行性强、难度小、收益大，是助益“一带一路”倡议可依靠的国家。第二类是无害型国家：推进成本过高，长期性项目推进难度大，但有限的合作也并不会产生明显不利影响，属于对推进无害，但推进

<sup>①</sup> 关于循环效应参见〔美〕罗伯特·杰维斯著，李少军等译《系统效应：政治与社会生活中的复杂性》，上海人民出版社，2008年，第57-58页。

效益有限的国家。第三类是两面型国家：如果推进成功则会产生较大助益，但长期性项目的推进面临较大风险和波动。第四类是防范型国家：长期性推进的可行性小，难度大。

根据上文的分析框架，东南亚国家可以分为以下四种类别：一是缅甸、柬埔寨、老挝属于在“一带一路”倡议中应重点深耕的国家。这三个国家无负向指标，正向指标大多具备，出现部分强正向指标，在这三个国家推行“一带一路”倡议的可行性强，难度小，收益大。二是泰国、文莱这两个国家以中性因素为主，“一带一路”倡议在这两国推进的成本较高，但如果争取不到，对“一带一路”倡议的发展危害亦有限。三是具有一定助益的两面型国家：印度尼西亚、马来西亚。这两个国家在两个维度正负向因素都相当，且负向因素尚未出现强互动关系。这意味着中国在这两个国家推进“一带一路”倡议可争取与改善空间较大。由于印尼和马来西亚在东南亚的重要地位，需要中国积极争取和针对性精耕细作，防止两个国家滑向对立面。四是对“一带一路”倡议存在高度疑虑的国家：越南、新加坡、菲律宾。“一带一路”倡议的长期性项目在这一类型国家推进的可行性小，难度大<sup>①</sup>。

## （二）“一带一路”倡议在不同类型国家推进的项目层次选择

对东南亚国家重要性、可行性的分类排序是项目分层推进路径的基础。明确了东南亚国家的类别是否就意味着，中国应该在重点深耕的国家不计成本地推进项目，而对于具有风险的国家则避而远之？显然这并不是“一带一路”倡议的初衷，也不符合目前的现实。中国处于崛起初期阶段，有限的战略资源除了确保国内发展之外，还要应对不同领域其他国家的挑战，因此精耕细作推动“一带一路”倡议以实现各方利益，最大化契合“一带一路”共商共建的原则，也符合各方利益。在“一带一路”倡议框架下，中国政府设定了“政策沟通”“设施联通”“贸易畅通”“资金融通”“民心相通”五个共建领域，在2019年的《共建“一带一路”倡议：进展、贡献与展望》报告中又增加了“产业合作”这一新的合作领域<sup>②</sup>。在以上“五通”和产业合作的具体推进中都需要具体项目的支撑，但“一带一路”倡议的五通和产业合作领域并不是同步展开，项目本身也有长期、中期和短期的区别。

长期项目一般是那些投入时间较长、成本较高，对双边关系的稳定性要求较高的项目；而中短期项目则相对比较灵活，更加注重在当下及未来一段时间内产出明显的收益，因此其对双边关系的要求也相对宽松，且更多是双边关系暂时性

<sup>①</sup> 该部分的理论分析详见高程、王震《中国差异化分层经略东南亚国家探析——基于结构与局势及其互动的二元分析框架》，《世界经济与政治》2019年第12期。

<sup>②</sup> 推进“一带一路”建设工作领导小组办公室《共建“一带一路”倡议：进展、贡献与展望》，[http://www.xinhuanet.com/2019-04/22/c\\_1124400071.htm](http://www.xinhuanet.com/2019-04/22/c_1124400071.htm)

缓和带动下的结果。长期项目主要是政府及大型国有企业主导的项目，涉及基础设施建设，特别是铁路、公路、港口等；中短期项目更多是市场主导下私人企业在相关国家的中标工程项目。长期项目对地方影响范围广、时间长，涉及土地征用等耗时耗力的具体事宜，因此对政府和地方社会关系要求较高。

东南亚国家重要性和可行性的排序解决了哪些国家可以不计短期利益，进行长期投入，而哪些国家更应该偏重中短期项目，但在具体项目推进中还需要考虑到国家发展水平及项目实施空间这一要素。国家发展水平较高的国家往往基础设施较为完善，国内资金较为充裕，中国推进长期性项目的空间不足；相反，国内发展相对不足的国家则需要大量的资金以完善、提升国内基础设施建设，助推经济发展。根据上文分析，“一带一路”项目分层推进路径可有以下四个层次：

第一层次，长期项目重点投入国家。缅甸、柬埔寨和老挝属于可重点深耕的国家，中国在这三个国家推进不计短期收益的长期项目难度较小、可行性强，而且配合相应的机制化举措，保证中国资源投入的可持续性，可进一步维持此三国参与建设的积极性。此三国国内基础设施建设需求较大，与中国具有较强互补性。“一带一路”倡议在东南亚的建设推进离不开这三个国家的支持，而此三国与中国整体互动关系及其国内政府与地方社会的关系决定了在这三个国家开展长期性项目建设的必要性和可行性。

第二层次，项目收益有限国家。从国家类别层面，在泰国和文莱推进长期性项目具有一定的必要性，但鉴于两国整体经济发展水平及国内政治状况，在这两国推进长期性项目对“一带一路”倡议建设本身带来的影响有限，且在可行性方面难度较大；而这两国在中短期项目上的国内环境或是竞争较为激烈，或是市场空间有限。因此，“一带一路”倡议在这两个国家中长期项目的投入与最终的收益可能难以实现预期。

第三层次，中短期项目收益可观国家。印尼和马来西亚两国对中国政策受国内政治影响较大，而国内政治结构的变革毫无疑问将影响长期项目的可行性，特别是可持续性，故而在这两个国家推行长期项目存在一定风险。但由于两国具有较为庞大的市场和人口优势，且基础设施建设缺口较大，开展中短期项目的收益相对可观。

第四层次，长期项目推进难度、风险较大国家。越南、菲律宾虽然在政府层面做出了支持“一带一路”倡议的明确表态，但具体推进的可行性难度较大。这两个国家政府与社会层面存在较大差异，社会层面对“一带一路”倡议及中国认知较为负面，因而“一带一路”倡议中的长期项目会面临更多的国内社会挑战，不具备实现最初预期的社会空间及时间。但鉴于国内经济发展需求和中国强大的资金和技术及政府对华态度，中短期项目的合作空间较大，且能够有所收益。

综上,根据长时段—结构、中时段—局势两个维度变量群不同程度的互动性质差异,笔者对东南亚国家做出必要的排序和分类,构成了项目分层推进路径的前提和基础。基于东南亚国家分层和国家发展阶段以及项目长期、中短期的不同,本文构建了项目分层推进的四个层次。下文将以四个层次代表性国家缅甸、泰国、马来西亚和越南为案例论证上文的分析框架。

### 三 “一带一路”项目分层推进的国别案例分析

“一带一路”倡议的顶层设定表明其本身并不是传统意义上的区域经济合作机制,而是可以立足双边,经营小多边的新型合作范式,这也是“一带一路”倡议机制上的创新。因此,在“一带一路”倡议推进中对东南亚国家由突出多边一体化合作到首先立足双边的策略要求中国淡化对东盟的整体思维范式,而将东南亚国家分层次进行精细化的双边经营。东南亚国家的多样性与中国资源的有限性决定了中国在推进“一带一路”倡议中,对东南亚国家进行差异化推进的必要性。而只有在明确了东南亚国家重要性层次之后,机制和项目层面的具体推进策略才更具有可行性。

#### (一) 缅甸

由于长期以来的族群政治和宗教冲突,缅甸国内政治稳定性较差。根据世界银行连续几年对缅甸的统计,其稳定指数都是负值,2015年为-1.17,2018年稍有提升,为-1.08<sup>①</sup>。在维持国内稳定的过程中,缅甸政府在合法性以及政策方面需要中国政府的支持。这种支持表现在两个方面:第一,利用中国在国际社会,特别是联合国常任理事国的地位,影响涉及缅甸国内政治问题的决议。缅甸政府在处理罗兴亚人问题上的政策引发西方国家和人权组织的反对和抗议,中国就曾在联合国会议上使用否决权阻止外部势力对缅甸国内政治的无理干预<sup>②</sup>。第二个维度是经济维度,利用中国较强的经济实力,促进缅甸国内政治的发展,以发展求稳定。现阶段,中国在缅甸的经济发展中占据主导地位。这种主导地位既有历史的遗产,也是当下缅甸寻求国内发展的结果。自1988年政变以来,缅甸受到以美国为主导的西方国家的制裁,国内经济受到严重影响。在此背景下,缅甸将目光投向中国,利用中国不断积累的资金和技术拓展其国内经济发展的渠道。

<sup>①</sup> 数据来自全球治理指标数据库, <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-governance-indicators>, 2020年8月23日。

<sup>②</sup> 中国在联合国的投票是具体的表现,参见联合国书目信息系统,2018-11-11, <http://unbis-net.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?session=154030Y9X949Q.51738&menu=search&aspect=power&npp=50&ipp=20&spp=20&profile=voting&ri=1&matchopt=0%7C0&source=~%21horizon&index=.VW&term=Myanmar&x=11&y=14&aspect=power>

中缅较为稳定的双边关系、缅甸在“一带一路”倡议及中国周边外交中的战略地位和缅甸国内发展的诉求等诸多因素助力中国在缅甸投入长期性项目的必要性和可行性<sup>①</sup>。2017年11月19日，国务委员兼外交部长王毅在内比都提出建设“人字形”经济走廊，受到各方关注。2018年9月9日，中国国家发展与改革委员会主任何立峰和缅甸计划与财政部部长吴梭温分别代表两国政府签署了《中华人民共和国政府与缅甸联邦共和国政府关于共建中缅经济走廊的谅解备忘录》，从官方层面确定了共建“人字形”中缅经济走廊的倡议。2020年1月17—18日，中国国家主席习近平应邀对缅甸进行国事访问，双方发表的联合声明中称将“打造中缅命运共同体”，并同意推动中缅经济走廊从概念规划转向实质建设阶段<sup>②</sup>。目前中缅两国签署了共建“一带一路”倡议的官方文件，中缅油气管道、南北电力传输、皎漂港口建设、中缅公路建设等多个长期性项目在缅甸开展<sup>③</sup>。

缅甸巨大的基础设施建设需求缺口是中国推进“一带一路”倡议长期项目的一个重要支柱。根据全球基础设施中心（Global Infrastructure Hub）2017年发布的数据来看，缅甸在2016—2040年的基础设施建设总需求为2240亿美元，而根据目前的投资资金的发展速度，在此期间的实际投资可能只有1110亿美元，缺口在一倍以上。在具体领域：2016—2040年在道路建设方面的实际投资可能不到20亿美元，而实际需求为41亿美元，在所有领域的需求缺口中差额最大<sup>④</sup>。

在这一方面老挝和柬埔寨的数据与缅甸类似，例如，柬埔寨的总需求为890亿美元，而现实的积累只能达到590亿美元<sup>⑤</sup>。中国与上述三个国家的长期项目合作市场空间巨大，此外，除了重点推进长期项目，中短期项目也能获得较大收益。

长期项目以及与之相协调的机制化制度建设可确保中国资源投入的可持续性，增进缅甸参与“一带一路”倡议的积极性。而缅甸的国家与市场关系、国家与社会关系、市场与社会关系等因素将有助于对中缅经济走廊的成功与否作出判断<sup>⑥</sup>。同样，老挝和柬埔寨官方积极拥护“一带一路”倡议，在具体实践中与

① Li Chenyang and Song Shaojun, “China’s OBOR Initiative and Myanmar’s Political Economy”, *The Chinese Economy*, Vol. 51, No. 4, 2018, pp. 318–332.

② 《中国和缅甸发表联合声明：打造中缅命运共同体》，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/gn/2020/01-18/9063688.shtml>

③ Stephanie Olinga-Shannon, et al., “Selling the Silk Road Spirit China’s Belt and Road Initiative in Myanmar”, *Myanmar Policy Briefing*, Vol. 22, 2019.

④ Global Infrastructure Hub, “Forecasting Infrastructure Investment Needs and Gaps”, <https://outlook.gi-hub.org/countries/Myanmar>, 2020–8–25.

⑤ Global Infrastructure Hub, “Forecasting Infrastructure Investment Needs and Gaps”, <https://outlook.gi-hub.org/countries/Cambodia>, 2020–8–25.

⑥ Aung, Kyaw Htet, “The Political Economy of China-Myanmar Bilateral Relations Under the framework of Belt and Road Initiative”, *Journal of Governance and Public Policy*, Vol. 7, No. 2, 2020, pp. 88–103.

中国开展多个长期合作项目，例如中老铁路、柬埔寨西哈努克港口建设等。需要特别注意的是，对长期项目的关注并不意味着对中短期项目和利益的舍弃，只是这三个国家在长期项目必要性和可行性方面的优势更加突出。

## （二）泰国

在双边层面，历史上泰国与中国并未发生直接的冲突，相反，清代的清缅战争反而助推泰国从当时缅甸的占领中实现独立和重建<sup>①</sup>。冷战时期，由于意识形态的差异，中泰两国分属不同的阵营，保持敌对的关系，1979年“柬埔寨危机”成为改善中泰两国关系的契机，之后两国关系不断发展。在地区层面，历史上泰国虽然长期与中国保持朝贡关系，但泰国对这一关系的解读更多的是经济方面，因此泰国对中国崛起的认知较为温和<sup>②</sup>。由于两国并不存在领土争议，直接影响双边关系的要素有限，再加上两国宗教、文化等方面的相通之处，2020年的民调数据显示，如果东盟国家要在中国和美国之间选边站队，泰国52.1%的民众选择中国<sup>③</sup>。

但泰国对华的好感与中国在泰国安全和经济领域中的作用并不匹配，美国和日本分别在泰国的安全和经济领域发挥重要作用。泰国是美国在东南亚的重要盟友，尽管美国在20世纪70年代撤出了在泰国的乌塔保军事基地，但这种盟友关系一直存在，并且相互之间有情报共享协议，定期合作举行军事演习，双方的盟友关系在一段时间内将保持存在<sup>④</sup>。在经济层面，尽管中国与泰国之间的经济合作水平不断上升，但日本对泰国的重视以及长期经略使得泰国在经济维度对日本的依赖较大，并且呈现上升趋势。从2008—2016年中、日两国在泰国的经济数据来看，日本在泰国出口市场和资金的投入方面总体占据明显优势地位。而泰国对“一带一路”倡议的整体认知中，60.5%的民众对正在推进中的项目持有不太信任的态度<sup>⑤</sup>。

与老挝、柬埔寨等国家不同，泰国自身的经济实力较强，其国内基础设施建设缺口主要集中在道路、港口建设领域<sup>⑥</sup>。这两类项目的实施涉及土地征用，但泰国国内民众，特别是非政府组织反应强烈，实施难度较大。例如，中国和泰国双方都比较重视的“中泰铁路”历经一波三折。“中泰铁路”被视为中国与泰国在“一带一路”倡议框架下的重点项目，双方历经20多轮的谈判，最终确定了

① 周郢 《明万历壬辰之役“借兵暹罗”发覆》，《历史研究》2017年第6期。

② 孙学峰、徐勇 《泰国温和应对中国崛起的动因与启示》，《当代亚太》2012年第5期。

③ Tang Siew Mun, et al., *The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report*, ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2020, p. 36.

④ 曹筱阳 《美泰同盟的合作形式、机制及其前景》，《东南亚研究》2015年第5期。

⑤ Tang Siew Mun, et al., *The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report*, ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2020, p. 36.

⑥ Global Infrastructure Hub, “Forecasting Infrastructure Investment Needs and Gaps”, <https://outlook.gi-hub.org/countries/Thailand>, 2020-8-25.

施工方案。2017年12月21日，中泰铁路一期工程正式动工，但中泰双方围绕后续合同的谈判协商依旧持续<sup>①</sup>。2020年5月25日，中泰双方举行了中泰铁路合作联合委员会第28次线上会议，双方进一步讨论了一期合同。受疫情影响，中泰铁路第二、第三期合同的签订会议被无限期延期。在与文莱的“一带一路”倡议框架下的合作中，文莱政府提出的“2035宏愿”，特别是发展多元化战略能够为在中国投资提供一定的空间，但鉴于文莱伊斯兰教国体特性对商品的限制及自身经济实力和国内基础设施缺口对比，“一带一路”倡议长期项目在该国的投入带来的影响很有限。

### （三）马来西亚

地理区位往往是讨论马来西亚的重要方面，在古代中国依托实力构建的东亚朝贡体系和贸易网络中，马来西亚（马六甲）就因地理区位在其中扮演转运码头等重要角色。建交前后由于受冷战和意识形态的影响，双方关系以冲突为主。冷战结束后中马政治经济关系缓和。马来西亚大幅度调整对华政策以及中国的积极回应，是中马政治经济合作明显增加的主要原因<sup>②</sup>。在地区层面，马来西亚虽然也会对中国的主导地位发出异样的声音，但整体而言，马来西亚将中国崛起视为机遇而非威胁，马哈蒂尔两次出席“一带一路”峰会也是对中国近年来发展以及带来机遇的正面肯定。但华侨华人问题和南海问题等一直是影响双边合作的重要因素。对南海的权利主张，导致马来西亚感受到来自中国的压力，但相对于越南和菲律宾，马来西亚的南海政策相对温和和克制。

与政治、安全领域相比，中马两国的经贸关系不断攀升，中国成为马来西亚主要的出口市场和资金来源国家。目前中国是马来西亚最大的贸易伙伴，马来西亚经济发展对中国的市场和资金依赖较大。从2016年开始，中国在马来西亚的经济影响力开始超过日本，到2017年，马来西亚对中国的经济依赖比例达到30.43%。一般认为，近年来马来西亚经济放缓也与中国经济发展的波动有关<sup>③</sup>。

中马之间围绕马来西亚“东海岸铁路项目”（ECRL）的反复曲折反映出在马来西亚开展长期性、不计短期收益项目的风险。2016年马来西亚政府正式立项ECRL工程项目，其主要目标是通过缩减东西海岸之间的运行时间，拉动东部地区经济发展，配合东部增长区的经济规划<sup>④</sup>。该项目是纳吉布（Naguib Sawiris）政府时期与中国签订的重要基础设施建设项目，也是中国在马来西亚第一个

<sup>①</sup> Global Infrastructure Hub, “Forecasting Infrastructure Investment Needs and Gaps”, <https://outlook.gihub.org/countries/Thailand>, 2020-8-25.

<sup>②</sup> 廖小健 《冷战中马关系的互动与双赢》，《当代亚太》2005年第4期。

<sup>③</sup> Cheong K Cheok, Wang Qianyi “China’s Growth Deceleration – A New Normal for Malaysia Too?”, *International Journal of China Studies*, Vol. 8, No. 2, 2017, pp. 199-219.

<sup>④</sup> Malaysia Rail Link “ECRL Key Facts”, <http://www.mrl.com.my/en/ecrl-key-facts/>, 2020-8-23.

长期铁路项目。根据协议，双方签订的合同总额高达655亿马币，工程期为7年，这一项目也被承建方中国交建视为其海外的“旗舰项目”。但2018年马来西亚国内政权的变更为该项目的推进蒙上阴影。马哈蒂尔重掌政权之后便开始审查中国在马来西亚的投资项目，并一度叫停了ECRL。在随后的双方互动中，马哈蒂尔虽然依旧表示对“一带一路”倡议的支持，但在具体项目上表现出“实用主义”的作风。虽然在2019年4月，ECRL项目得以复工，但项目金额大大缩减，从655亿马币减至440亿马币，并且马来西亚承包商所占比例也进一步上升，工期从2024延迟到2026。考虑到马来西亚国内不同阵营对ECRL的分歧，未来该项目推进面临的挑战可想而知，而最终能否按期完成也很难保证<sup>①</sup>。

中国在印尼的长期铁路项目同样也面临类似于马来西亚的挑战，中国—印尼“雅万高铁”项目在推进中同样一波三折。在马来西亚与印尼推进长期性的不计短期效益的项目是否助力中国“一带一路”倡议在地区的推进，目前还难以做出清晰的判断。

#### （四）越南

就中越双边关系层面，越南在宋代以前为中国的一部分，独立之后又与中国保持了千年的朝贡关系，越南方面将这段关系解读为其经过不懈斗争从中国的压迫中实现了独立<sup>②</sup>。二战之后，中国对越南的统一事业提供了长期援助，但统一之后的越南在中南半岛推行霸权主义政策，引发双边关系的恶化，中越两国在陆地和海上进行了多次战争。在地区层面，越南对中国古代的朝贡体系以及当下中国的崛起秉持怀疑态度，比如2009年，越南一位高级政府官员对自由亚洲电台（Radio Free Asia）表示，越南人对中国在越南建立孔子学院的意图表示极大不信任，认为构成对国家主权的挑战<sup>③</sup>。越南对中国崛起的态度除了历史解读之外，两国近年来在南海领土争端方面的对峙以及国内政治进程中对中国形象的构建进一步强化了这一认知。近年来越南民族主义的上升，在所有东南亚国家中，越南与中国在南海的竞争最为激烈<sup>④</sup>。越南翰林院中国研究所前副所长阮庭廉认为：“南海问题虽是局部问题，却决定着中越两国关系最终是友好还是敌对这一未来前景。”<sup>⑤</sup>

① 《马来西亚总理府称东海岸项目将复工 成本降低路线有调整》，中国“一带一路”网，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/hwxw/85693.htm>，2021年3月3日。

② Nguyen Phung Tam 《中越高中历史教科书世界史部分比较研究——以华东师大版和越南教社版为例》，华东师范大学博士论文，2018年。

③ Hong Liu “Opportunities and Anxieties for the Chinese Diaspora in Southeast Asia”，*Current History*，Vol. 115，No. 784，2016，p. 317.

④ Jing Huang, Andrew Billo, *Territorial Disputes in the South China Sea: Navigating Rough Waters*, London: Palgrave Macmillan, 2014, p. 29.

⑤ 赵卫华 《十二大之后越南政治的演变与中越关系的走势》，《云南行政学院学报》2018年第4期。

上述要素之间存在强互动关系，并多次引发越南国内的反华浪潮。2016年7月，在“南海仲裁案”最终结果出台前后，越南河内与胡志明市发生大小不等的多起反华游行。引发这一事件的动因是中国与菲律宾之间的争端，同样存在于中越之间<sup>①</sup>。负面的对华认知在越南的知识精英和民众两个层面影响广泛，有时甚至直接影响两国政府之间的合作。2014年5月，越南胡志明市爆发针对华人工业园区的游行并升级为打砸抢暴力活动。2018年6月10日，在越南胡志明市、芽庄、河内、岘港等市爆发示威游行，反对越南国会拟审议的《关于云屯、北云峰、富国特别行政经济单位法》（草案）中关于向国外投资者租赁不动产99年等条款。草案中并没有提及中国，但越南民众将矛头直接对准中国，认为中国将控制越南的土地，迫使越南共产党中央总书记阮富仲不得不出面进行解释<sup>②</sup>。从上述分析可以看出，越南国内社会并没有给中越之间在“一带一路”倡议框架下进行长期性项目合作的空间。此外，高达86.8%的越南民众对“一带一路”倡议的负面认知也进一步佐证了上述分析<sup>③</sup>。再加上越南政府层面的谨慎和疑虑，使得越南虽然在国家层面支持“一带一路”倡议，但几乎没有相关项目贷款的申请<sup>④</sup>。

需要特别说明的是，虽然在“一带一路”倡议框架下中国与越南等国家在长期性项目层面合作空间有限，但以私人、中小企业为主导的中短期项目仍有较大合作空间。例如，中国商人在越南前江省筹建的龙江工业园项目就实现了“双赢”效应，中国企业获得了利润，并为越南当地带来了就业和创收<sup>⑤</sup>。该项目虽然在2007年才开始筹建，但已经成为浙江省“一带一路”倡议的重点项目。

而对于菲律宾，虽然杜特尔特上台之后中菲两国关系有所改善，但菲律宾国内社会对中国的整体认知依旧是负面情绪占主导地位<sup>⑥</sup>。杜特尔特的发言人罗克虽然在2020年9月2日表示中国企业在菲律宾的基础设施建设项目不会被终止，但菲律宾国内的反对声一直存在<sup>⑦</sup>。因此，杜特尔特政治前途变化给“大建、特建”计划及与中国“一带一路”倡议的合作带来不确定影响。

① Phuong Hoang “Domestic Protests and Foreign Policy: An Examination of Anti-China Protests in Vietnam and Vietnamese Policy Towards China Regarding the South China Sea”, *Journal of Asian Security and International Affairs*, Vol. 6, No. 1, 2019, pp. 1 - 29.

② 《越南又逮捕8名反对实施经济特区不动产租赁法的示威者》，俄罗斯卫星通讯社，<http://sputniknews.cn/politics/201806181025680809/>，2020年8月24日。

③ Tang Siew Mun, et al., *The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report*, ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2020, p. 36.

④ Le Hong Hiep “The Belt and Road Initiative in Vietnam: Challenges And Prospects”, *Perspective (ISEAS)*, Vol. 18, 2018, pp. 1 - 7.

⑤ 相关信息参见 <http://ljp.vn/web/zh/>，2020-8-24。

⑥ Tang Siew Mun, et al., *The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report*, ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2020, p. 36.

⑦ 《菲政府表明不会终止与被美制裁中企合作》，（新加坡）联合早报网，<https://www.zaobao.com.sg/news/sea/story20200902-1081571>

需要指明的是,在具体实践中对长期性项目,一定要做好相关国家政府和地方社会两个层面的安抚及增信工作。长期性项目对地方社会结构、地理生态的影响较大,也最容易引发民众对中国政府及“一带一路”倡议的负面认识。同时,由于投入时间较长,在相关国家产生明显效益也需要时间,对地方民众和政府耐心都是一个巨大的考验。因此,中国政府在具体长期性项目推进中,在官方层面要做好双边关系的机制化建设,明晰目前双边合作的长期性和中国在该国资源、资金投入的可持续性,增强相关国家政府层面参与长期性合作的信心。而在地方社会层面,要配合相关国家地方政府在涉及土地等问题上的政策,并做好社区沟通和利益协商,履行相应的企业责任。

## 结 语

“一带一路”倡议在推进过程中毫无疑问会遇到各种问题和挑战,中国政府适时提出的高质量发展可视为解决以上问题的重要指导原则。但对于如何高质量发展以更好地推进“一带一路”倡议,现有的研究并没有给出令人满意的答案,特别是在多样化的东南亚地区。通过将影响中国与东南亚国家关系的要素进行系统化的层次划分,笔者构建了一个以长时段—结构变量和中时段—局势变量为核心的分析框架,以不同层次变量自身的属性和两个层次之间互动的强弱为标准,从理论上实现对东南亚国家的分层和排序。基于对东南亚国家的差异化分类,文章进一步提出了项目分层的具体推进策略,将“一带一路”倡议中的项目分为长期项目和中短期项目,并根据国家的类别确定适宜的项目层次。

根据上文的分析,缅甸、柬埔寨和老挝属于适宜推进长期项目的重点深耕国家,而长期项目在泰国和文莱所能发挥的战略作用有限,且竞争激烈亦或是发展空间受限。新加坡拥有辐射该地区的经济平台,可鼓励开展对国内社会影响较小的中短期项目,但在中短期项目的实施中也需要做好必要的风险防范。鉴于印尼和马来西亚的类别归属及国内政治变革对“一带一路”倡议长期项目的影响,长期项目在两国面临的变数较大,风险较高。但考虑到两国较大的市场,中短期项目推进的空间较大。越南、菲律宾的国内环境决定了这两个国家并不具备推行长期项目的国内社会空间。

新冠肺炎疫情的爆发给中国与东南亚国家双边关系带来新的变数,也在一定程度上冲击了“一带一路”倡议具体项目的推进。疫情爆发及之后一段时间,对中国与东南亚国家双边关系最直接的影响是东南亚国家对华认知发生了较大波动。但中国积极有效应对疫情的结果与西方国家形式鲜明对比,而在此期间中国与东南亚国家开展的“双轨合作”模式——中国与东盟,中国与东南亚国家——助力东南亚国家的疫情防控。疫情期间中国与东盟举行了特别外长会议,

与相关国家就疫情防控和物资援助等进行积极协商，共同抗击疫情并取得显著成效。此外，中国与印尼等国家联合开展疫苗研发，决定将疫苗作为公共产品，凸显了中国大国担当，目前首批疫苗已经达到印尼，并将向其全国分发<sup>①</sup>。中国与相关国家的合作项目虽然受到冲击，但依旧取得阶段性进展，继中老铁路全线贯通之后，中国参与建设的万象—万荣高速公路也顺利通车<sup>②</sup>。以上举措显著提升了中国与东南亚国家的关系，2021年1月11-16日，国务委员兼外交部长王毅结束非洲访问之后开启东南亚之旅，正式访问缅甸、印尼、文莱和菲律宾等国，进一步推进双边关系，深化、拓展已有的“一带一路”项目合作。例如，在王毅部长访问前夕，中缅签署了《缅甸曼德勒—皎漂铁路项目可行性研究谅解备忘录》，为曼德勒—皎漂铁路项目的实施奠定了坚实的基础<sup>③</sup>。因此，新冠肺炎疫情虽然给中国与东南亚国家双边关系和“一带一路”倡议项目推进带来一定挑战，但它也丰富了“一带一路”倡议合作的领域，完善了相关制度，为落实推进未来双边合作奠定了基础。

中国与东南亚相关国家的战略对接并不是无条件的，对相关国家进行分类及具体项目分层之后能够使国家间的发展战略对接更具成效。应当注意的是，笔者对东南亚国家的分类及提出的针对相关国家的“一带一路”倡议项目层次并非一成不变，也会根据条件的变化而改变。本文呈现的只是静态的分层与排序，揭示的是在东南亚诸国推进“一带一路”倡议的可行性与难度背后的有利条件或症结，目标在于如何使中国推进“一带一路”倡议的策略更具有针对性，从而能以有限的资源实现“一带一路”倡议合作在相关国家的预期。那么，东南亚国家相关变量未来的变化自然也会影响国家的类别及项目层次适用性。另外，鉴于现有从宏观维度对“一带一路”倡议与东南亚国家战略对接的研究已经较为充分，那么“一带一路”倡议不同层次的项目在东南亚不同国家的具体对接路径可作为未来进一步研究的课题。

【责任编辑：邓仕超】

① 《印尼向全国各地分发中国产疫苗》，新华网，[http://www.xinhuanet.com/world/2021-01/05/c\\_1126947840.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2021-01/05/c_1126947840.htm)

② 《中老命运共同体建设迈上高速路》，中华人民共和国驻老挝人民民主共和国大使馆，<http://la.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202012/20201203025189.shtml>

③ 《缅甸曼德勒—皎漂铁路项目可行性研究谅解备忘录》，中华人民共和国驻缅甸联邦大使馆，2021-01-10，<http://mm.china-embassy.org/chn/sgxw/t1846049.htm>

## Abstracts

### **A Differentiated Layered Path for High-Quality Development of “the Belt and Road” Initiative—Southeast Asia as an Example**

GAO Cheng & WANG Zhen

**【Abstract】** With the continuous promotion of the Belt and Road Initiative, high-quality development has become the main goal of its future development, and how to promote the Belt and Road Initiative with high quality not only needs to consider China’s demands and the needs of the construction of the Belt and Road Initiative itself, but also needs to make a systematic analysis of how to choose partners and the promotion path. The focus of academic research on the Belt and Road Initiative needs to change from necessity to feasibility. Based on the framework of long-term-structural and medium-term-situational analysis, and the binary interaction between history and reality, this paper proposes a project stratification path based on the classification of country importance for China to promote the Belt and Road Initiative in Southeast Asia in a differentiated manner. Based on this analytical framework, the paper first identifies the categories of Southeast Asian countries in the promotion of the Belt and Road Initiative, and then determines the feasibility and benefits of China’s long-term, short- and medium-term projects with the relevant types of countries in the connectivity dimension. In the progress of the Belt and Road project, China focuses on long-term projects in the Indochina Peninsula, while other countries focus on short- and medium-term projects that can be profitable in the future.

**【Keywords】** High-Quality Development; The Belt and Road Initiative; Southeast Asian Countries; Connectivity; Stratification and Differentiation Strategy

**【Authors】** GAO Cheng, Professor, Division of International Studies, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, China; WANG Zhen, Associated Professor, School of Political Science and Public Administration, Henan Normal University, Xinxiang, China