

中国—东南亚共建“一带一路”高质量发展： 地区经验、秩序重构与战略再定位

张洁^{1,2}, 梁鸿³

(1.中国社会科学院 亚太与全球战略研究院,北京 100007;2.中国社会科学院大学 国际政治经济学院,北京 102488;
3.军事科学院 战略评估咨询中心,北京 100091)

摘要:“一带一路”倡议实施十年以来,为中国与东盟国家发展注入强大动力,双方合作硕果累累。以2018年“一带一路”高质量发展的提出为分界点,共建“一带一路”在东南亚分为两个阶段:第一阶段的特征是重点完成战略对接并启动一批重大基础设施项目;第二阶段的特征是中国与东南亚国家的合作率先转向数字经济、绿色经济等高质量发展的新领域。中国与东南亚国家在共建过程中形成的包括加强发展共识、利用多层次合作机制、有效平衡发展与安全双目标等地区经验,对于其他地区具有示范作用与借鉴意义。未来,虑及中美博弈深刻影响地区与全球环境,尤其“一带一路”倡议已被美国视为主要“威胁”并加以遏制,中国应从地区秩序重构的战略需求出发,进一步优化“一带一路”高质量发展在东南亚的实施方案,以期构建更为紧密的中国—东盟命运共同体。

关键词:“一带一路”;中国—东南亚;高质量发展;中美博弈;地区秩序

中图分类号:D822.3

文献标识码:A

文章编号:1003-9856(2023)02-0002-12

DOI:10.14073/j.cnki.nywtj.2023.02.005

2023年是“一带一路”倡议提出十周年。经过十年建设,“一带一路”倡议在东南亚取得显著成就,中国与东南亚各国经贸关系持续深化,互联互通水平进一步提升,国际产能合作实现创新,产业布局向高质量发展转型,等等。这些成果夯实了发展的地区共识,密织了区域合作网络。在全球与地区面临百年大变局下,中国与东南亚国家在共建“一带一路”中形成的地区经验对于坚持以发展为导向的区域合作,坚持合作而非对抗的地区乃至全球秩序均具有更广泛的示范效应和战略含义。

以2018年“一带一路”高质量发展提出为分界点,“一带一路”倡议在东南亚的合作内容、建设进程以及面临的风险挑战都出现了较为明显的变化。因此,本文将分两个阶段对中国与东南亚国家共建“一带一路”的十年进行考察,第一阶段(2013—2018年)是奠基塑造期,中国与东南亚国家共同完成了机制创设、战略对接、项目启动等多项任务;第二个阶段(2019—2023年)是高质量发展期,中国与东南亚国家的合作重点转向绿色经济、数字经济、高科技等新领域,突显高标准、可持续、

收稿日期:2023-05-20

基金项目:国家社科基金重点项目“未来5—10年中国周边安全风险评估与防范研究”(18AGJ010)

作者简介:张洁,女,中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员,中国社会科学院大学国际政治经济学院教授、博士生导师,历史学博士;梁鸿,女,军事科学院战略评估咨询中心助理研究员,法学博士。

惠民生的特点。通过研究,本文认为,在长期互动中,中国与东南亚国家、中国与东盟这种“双轨”外交模式为共建“一带一路”提供了独特的保障机制;中国与域内各方所具有的高度发展共识,能够快速形成战略对接并加以高效落实,能够理性平衡发展与安全双目标,均是共建“一带一路”在东南亚形成的重要地区经验。

关于“一带一路”,国内学术界已经从规则制定、机制构建、地区秩序变化,以及国家形象塑造和中国特色经济外交理念等视角进行了深入分析,反映了“一带一路”所具有的广泛而深远的战略效应。这种战略效应在得到“一带一路”共建国家欢迎的同时,也引发了美西方国家的质疑、焦虑乃至遏阻行动。事实上,“一带一路”倡议提出后,美国智库普遍将其视为中国与美国开展地缘政治竞争的工具并加以系统性“抹黑”,直至2018年前后美国官方出台“印太战略”。“印太战略”实施初期,其经济议程凸显为通过制订一系列政策方案与倡议声明,提供所谓的基于规则的、透明的、可替代性的基础设施投资方案,以削弱“一带一路”倡议的影响。因此,本文在最后部分从美国发起对华全面战略竞争以及地区秩序变革的视角分析了未来外部环境对“一带一路”倡议推进的影响,指出中国应对“一带一路”倡议进行战略再定位,在统筹推进全球发展倡议、全球安全倡议和全球文明倡议优先落地东南亚的过程中,以“一带一路”高质量发展为重要实现途径,构建更为紧密的中国—东盟命运共同体,创造更好的周边环境。

一、奠基塑造期(2013—2018年):战略对接形成,项目建设启动

2013年9月和10月,中国国家主席习近平在出访哈萨克斯坦和印度尼西亚期间,先后提出共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”(以下简称“一带一路”)的重大倡议。此后,“一带一路”倡议在东南亚地区得到积极推进并取得一系列新进展,包括中国与东盟国家达成发展战略对接,框定建设“一带一路”倡议的路线图以及“五通”^①建设的全面推进,等等。

(一) 加强互联互通是深化中国东盟经济合作的必然选择

中国与东南亚山水相连,命运与共。改革开放初期,东南亚是中国外资的重要来源地。冷战结束后不久,中国与东盟在1991年建立对话关系,此后双方通过妥善处理南海问题,增进战略互信,逐步开启多领域合作。1997年亚洲金融危机中,中国帮助东盟各国渡过难关,重新恢复经济发展,同年中国东盟领导人举行首次对话并确立了“面向21世纪的睦邻互信伙伴关系”,从而开创了中国与东盟合作的全新局面。2002年中国与东盟签署《全面经济合作框架协议》,启动自由贸易区建设进程,此后双方先后开放了货物贸易市场、服务贸易市场和投资市场,经济联系日益密切。2008年全球金融危机爆发,中国实施了一系列宏观经济调控政策实现了经济增长的相对稳定并帮助东盟纾解压力,增加了区域经济抵抗冲击的能力。2010年中国—东盟自贸区全面建成,双方90%以上商品实施零关税,极大地推动了双方的经济合作。至此,中国与东南亚国家形成了长期稳定的合作关系,积累了丰富的合作经验并且取得了丰硕的合作成果,这是中国选择在印度尼西亚宣布“21世纪海上丝绸之路”倡议的重要原因,同时也表明“一带一路”在东南亚的推进具有坚实的基础。

东盟在成立之初主要集中于政治和安全事务,直到冷战结束后才开始转向地区经济合作。东盟通过坚持发展导向与发展优先,推动构建东盟自由贸易区,与中日韩共同开启东亚合作进程,以及在此基础上与澳大利亚、新西兰、印度等更多国家构建以“10+1”为框架的自贸区网络,逐步实现了本地区的经济发展,成为世界经济的重要一极。但是,东盟各成员国经济发展不平衡,部分国家基础设施发展存在短板,这些都制约了东盟经济一体化进程。2010年东盟发布《互联互通总体规

^① 即政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通。

划》,表示将加强基础设施领域、机制领域以及人员之间的互联互通。因此,中国提出“一带一路”倡议,以基础设施建设和产能合作为优先方向,契合东盟发展需要,两者之间优势互补,互相促进。

(二) 东南亚成为“一带一路”倡议推进的优先方向

中国提出“一带一路”倡议后,东南亚国家高度关注并做出了不同回应。新加坡、柬埔寨、老挝、文莱和泰国率先表示支持。2014年9月,新加坡总理李显龙表示,新加坡对中国提出的建设中国—东盟自贸区升级版,成立亚洲基础设施投资银行和“21世纪海上丝绸之路”等倡议表示赞赏和欢迎,并期待与中国密切合作。^① 越南、马来西亚、印度尼西亚、菲律宾等南海当事国最初持观望态度,担心“一带一路”倡议会影响南海局势。也有分析认为,部分东盟国家最初希望更多了解中国提出“一带一路”倡议的战略意图和政策的可持续性,毕竟中国与东盟之间已经存在包括自贸区建设在内的一系列相对成熟且合作潜力巨大的机制,是否还有更多资源落实新方案,需要观望。^②

不过,随着中国政府采取一系列措施,推动“一带一路”倡议迅速走实,东南亚国家的态度转向积极。2014年11月,所有东盟国家均以意向创始成员国的身份加入亚洲基础设施投资银行(Asian Infrastructure Investment Bank,简称“亚投行”,AIIB)。2017年5月,7位东南亚国家领导人出席第一届“一带一路”国际合作高峰论坛。^③ 截至2018年8月,共有八个东南亚国家与中国签订共建“一带一路”合作文件,^④形成国家间战略对接并落实为一系列具体合作项目(见表1)。

表1 中国与东盟国家已形成的战略对接与重点项目(截至2018年8月)

国家	对接战略	重点项目(部分)
老挝	陆锁国变陆联国	中老铁路
缅甸		中缅经济走廊 中缅原油管道工程
泰国	泰国4.0战略 泰国东部经济走廊战略	中泰铁路
越南	两廊一圈	
新加坡		国际陆海贸易新通道
印尼	全球海洋支点	雅万高铁
马来西亚		中马钦州产业园与马中关丹产业园 马来西亚东海岸铁路
菲律宾	大建特建	比农多—王城大桥 埃斯特热拉—潘塔里恩大桥
文莱	2035宏愿	文莱—广西经济走廊
柬埔寨	四角战略	西哈努克港经济特区

设施联通是共建“一带一路”的核心内容和优先领域。基础设施建设的重点项目集中体现在

① 《李显龙:新加坡赞赏并支持共建21世纪海上丝绸之路》,海外网,2014年9月17日,http://singapore.haiwainet.cn/n/2014/0917/c456212-21092606.html。

② 笔者在2013年底对越南的调研中,部分越南学者就表示,不清楚中方提出的“一带一路”倡议的具体内容是什么,能够实施多久,与中越之间已有的“两廊一圈”规划又是什么关系,等等。

③ 新加坡、泰国、文莱三国领导人未参加,参见《“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报(全文)》,中国“一带一路”网,2017年5月16日,https://www.yidaiyilu.gov.cn/zchj/sbwj/13687.htm。

④ 此外,中国与印尼在2018年10月签署推进“一带一路”和“全球海洋支点”建设的谅解备忘录;中菲于2018年11月签署两国《共建“一带一路”合作谅解备忘录》,参见《已同中国签订共建“一带一路”合作文件的国家一览》,中国“一带一路”网,https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/roll/77298.htm。

六大经济走廊建设和“多国多港”建设体系中。在东南亚地区,中缅气、油管道项目分别于2013年、2017年完成。印尼雅万高铁、中泰铁路、中老铁路等项目开工建设,中、老、缅、泰澜沧江—湄公河二期整治工程推进实施。在促进国际产能合作、建设海外产业园区方面,中马钦州产业园与马中关丹产业园的“两国双园”模式成为双边合作的典范,中国—老挝跨境经济合作区、中国—越南跨境经济合作区等一大批合作园区开始加快建设。

在金融投资方面,印尼政府于2016年4月正式推出印尼国家贫民窟升级项目,旨在通过修建和改造地方的水、电、路等基础设施来提升贫民窟居住质量,项目总投资额为17.4亿美元。2016年6月,世界银行和亚投行宣布作为合作伙伴共同提供4.33亿美元的融资,其中一半由亚投行承担。印尼智库亚洲创新研究中心主席班邦·苏尔约诺表示,亚投行在印尼国家贫民窟升级项目中务实、高效的专业精神受到印尼政府和民众的欢迎,希望亚投行能够为全球扶贫、环保和基础设施建设贡献更多力量。^①2017年9月27日,亚投行批准为菲律宾马尼拉防洪项目提供2.076亿美元融资,这是亚投行在菲首个融资项目,项目总投资5亿美元。

在民心相通方面,中国与东盟逐步完善以文化产业合作、教育交流与合作、青少年交流与国际旅游合作等为主要内容的人文交流机制。到2018年,中国东盟人员往来每年接近5000万人次,每周有3800多个航班往返于中国和东盟国家之间。2018年底,中方宣布,将设立中国—东盟菁英奖学金,开展“未来之桥”中国—东盟青年领导人千人研修计划,未来5年邀请1000名东盟优秀青年来华培训,播撒友谊的种子。^②

当然,在五年的建设中,共建“一带一路”在东南亚地区也遇到了一系列的风险与挑战。就内部因素来看,一是部分东南亚国家对“一带一路”倡议项目产生质疑并直接冲击项目本身。例如,受源于斯里兰卡汉班托塔港“债务陷阱论”的影响,缅甸政府担心会因皎漂经济特区项目接受中国的巨额投资落入“债务陷阱”而要求重新协商投资方案,对此,中国同意提高缅甸所占皎漂经济特区项目的投资份额。二是因南海问题部分东南亚国家对华战略缺失,迟滞了与“一带一路”倡议的战略对接,特别是2013年菲律宾政府提交了所谓的南海仲裁案,在整体上发酵了南海局势。在此期间,中国采取积极态度,在继续与东盟国家全面有效完整落实《南海各方行为宣言》的同时,积极推进“南海行为准则”的磋商,并在2016年9月审议通过了《中国与东盟国家关于在南海适用〈海上意外相遇规则〉的联合声明》和《中国与东盟国家应对海上紧急事态外交高官热线平台指导方针》,以加强海上危机管控,维护南海的和平稳定,^③从而在整体上保持了中国—东盟关系的稳定。2016年菲律宾总统杜特尔特上台,中菲关系逐步缓和,双方于2018年底签署了共建“一带一路”合作备忘录。^④

^① 《亚投行融资让印尼贫民窟重获生机》,新华网,2018年1月22日,http://www.xinhuanet.com/world/2018-01/22/c_1122294474.htm。

^② 《李克强在第21次中国—东盟领导人会议上的讲话(全文)》,中华人民共和国外交部网站,2018年11月15日,https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_682518/zywj_682530/201811/t20181115_9386084.shtml。

^③ 《第19次中国—东盟领导人会议发表〈中国与东盟国家关于在南海适用《海上意外相遇规则》的联合声明〉》,中华人民共和国外交部网站,2016年9月8日,https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/zcfg/201609/t20160908_8523574.htm;《第19次中国—东盟领导人会议通过〈中国与东盟国家应对海上紧急事态外交高官热线平台指导方针〉》,中华人民共和国外交部网站,2016年9月8日,https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_682518/zywj_682530/201609/t20160908_9386081.shtml。

^④ 《中华人民共和国与菲律宾共和国联合声明》,中华人民共和国外交部网站,2018年11月21日,https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676452/1207_676464/201811/t20181121_7977742.shtml。

二、高质量发展期(2018年9月至今):合作提质升级,成果持续增加

2018年8月,习近平主席主持召开推进“一带一路”建设工作五周年座谈会,提出“一带一路”建设要从谋篇布局的“大写意”转入精耕细作的“工笔画”,向高质量发展转变,造福沿线国家人民,推动构建人类命运共同体。^① 2019年4月,在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛上,习近平主席进一步提出要着力高质量共建“一带一路”,把共商共建共享原则落到实处,要本着开放、绿色、廉洁理念,追求高标准、惠民生、可持续目标;要继续聚焦基础设施互联互通。要深化智能建设、数字经济等前沿领域合作,实施创新驱动发展战略;要共同推动建设开放型世界经济。^② 2021年11月,习近平主席在第三次“一带一路”建设座谈会上总结八年建设成果时指出,把基础设施“硬联通”作为重要方向,把规则标准“软联通”作为重要支撑,把同共建国家人民“心联通”作为重要基础,推动共建“一带一路”高质量发展。在2022年4月举行的博鳌亚洲论坛年会开幕式上,习近平主席再次重申,中国将坚持高标准、可持续、惠民生的目标,积极推进高质量共建“一带一路”。^③

综上,“高质量发展”成为“一带一路”倡议在第二个五年建设中的突出特点,以此为指导,中国与东南亚国家率先将合作重点转向数字经济、绿色经济等新领域。这种转型与国际环境的变化、中国自身发展的调整以及东南亚的地区特点均密切相关。需要特别指出的是,2020年新冠肺炎疫情的爆发以及2022年乌克兰危机的爆发对东南亚各国的经济、社会与安全造成巨大冲击,尽管如此,数据显示,中国与东盟国家的经济合作仍然得到可喜发展,一定程度上与“一带一路”转向高质量发展相关联。

(一)多种因素推动“一带一路”向高质量发展转型

经济发展具有内外联动性。在经历了改革开放以来持续数十年的高速增长后,2017年中国共产党第十九次全国代表大会首次提出“高质量发展”的表述,表明中国经济从高速增长阶段转向高质量发展阶段。2022年10月,在中国共产党第二十次全国代表大会上,习近平总书记提出,高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务,……必须完整、准确、全面贯彻新发展理念,坚持社会主义市场经济改革方向,坚持高水平对外开放,加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。^④ “一带一路”是打通国际大循环、促进国内国际双循环的重要途径,推进高水平对外开放为共建“一带一路”高质量发展带来新动力。

同期,东南亚的发展也进入新阶段。为了推动区域一体化建设,东盟在2016年通过了《东盟互联互通总体规划2025》(以下简称《规划2025》,MPAC),以此作为加强区域物理连通、制度联通和民心相通的战略文件和行动计划。《规划2025》的出台,以推动共同体建设、优化服务和资本融通为愿景,强调要致力于建设更加紧密、更具竞争力和更具弹性的东盟。^⑤ 2019年东盟又出台了《东盟印太展望》(ASEAN Outlook on Indo-Pacific),这是东盟为应对地区秩序深刻变局而出台的地区

^① 参见《习近平出席推进“一带一路”建设工作5周年座谈会并发表重要讲话》,中华人民共和国中央人民政府网站,2018年8月27日,http://www.gov.cn/xinwen/2018-08/27/content_5316913.htm。

^② 《习近平在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会上的开幕辞》,第二届“一带一路”国际合作高峰论坛官方网站,2019年4月27日,<http://www.beltandroadforum.org/n100/2019/0427/c24-1307.html>。

^③ 《习近平在博鳌亚洲论坛2022年年会开幕式上的主旨演讲(全文)》,新华网,2022年4月21日,http://www.xinhuanet.com/silkroad/2022-04/21/c_1128580418.htm。

^④ 《习近平:高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,中华人民共和国中央人民政府网站,2022年10月25日,http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm。

^⑤ ASEAN Secretariat, “Master Plan on ASEAN Connectivity 2025”, August 2016, <https://asean.org/wp-content/uploads/2018/01/47.-December-2017-MPAC2025-2nd-Reprint-.pdf>。

方案,目的是在大国竞争环境中扮演“诚实的中间人”角色,发挥东盟在地区事务中的中心作用,协调中美等国的地区方案形成相互对接。^①《东盟印太展望》确定了东盟重点合作的领域,包括海上合作、互联互通、联合国2030年可持续发展目标、经济合作等,这些内容均与中国提出的“一带一路”高质量发展的理念与领域有共通之处,并与中国在资金、技术、市场等方面形成供需互补。

中国与东盟的战略调整与优化为区域经济合作指明了正确方向,由此确保了“一带一路”倡议在东南亚的持续性“开花结果”,同时也较为主动地适应了此后全球与地区秩序的深刻变革。

(二)“一带一路”高质量发展为中国—东南亚合作注入新动力

2018年共建“一带一路”倡议进入第二个五年至今,中国—东盟合作不断扩展和深化。2019年4月,第二届“一带一路”国际合作高峰论坛成功举办,东盟十国均派高级别政府代表团出席,达成了高质量共建“一带一路”的共识,在经贸投资、互联互通、产能合作、绿色转型、数字经济等领域的合作成果丰硕,携手打造了“一带一路”高质量建设的东南亚样本,形成了独特的地区经验。

首先,不断加强战略对接。长期以来,中国在处理东南亚事务中实践“双轨”模式,“一轨”是妥善处理与东南亚各国的双边关系,“一轨”是依托中国—东盟对话平台维护地区和平与发展的整体态势。在第一个五年阶段,中国与东盟各国基本签署了双边共建“一带一路”合作文件,在此基础上,进入第二个五年,中国重点推进与东盟的战略对接:一是2019年11月在第22次中国—东盟10+1领导人会议上形成的“一带一路”倡议与《规划2025》的对接合作。《规划2025》强调五大战略领域,即可持续基础设施、数字创新、无缝物流、卓越监管和人员流动。^②这五个关键领域与“一带一路”倡议的“五通”相呼应,通过战略对接,中国与东盟可以加强对话合作,实现共赢。^③二是在2021年11月举行的中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会上,中国国家主席习近平再次肯定中国—东盟合作成就,并表示要高质量共建“一带一路”,同东盟提出的印太展望开展合作。中方愿进一步打造“一带一路”国际产能合作高质量发展示范区,欢迎东盟国家参与共建国际陆海贸易新通道。这是中国官方第一次回应东盟提出的“印太”概念,并确认与《东盟印太展望》进行对接。^④不仅如此,此次峰会上中方就未来中国—东盟关系提出了共建和平、安宁、繁荣、美丽和友好的“五大家园”,为双方关系的未来发展确定了具体合作议程。

其次,务实合作取得显著成效。中国—东盟的经贸合作向高标准、高质量发展。2019年中国—东盟自贸区2.0版升级完成,2022年11月中国—东盟领导人会议宣布启动自贸区3.0版升级谈判,以此为契机,提升贸易投资合作质量和水平,实现产业链、供应链、价值链更深层次嵌合。^⑤此外,在中国与东盟的共同推动下,《区域全面经济伙伴关系协定》于2022年1月1日正式生效。从2020年开始,中国与东盟互为第一大贸易伙伴。至2022年,双方贸易总值达到9753.4亿美元,同比增长11%。^⑥

互联互通是共建“一带一路”的一条主线,在中国与东盟国家共同努力下,进入第二个五年,双

① 张洁:《东盟正式接受了“印太概念”》,《世界知识》2019年15期,第33页。

② ASEAN Secretariat, “Master Plan on ASEAN Connectivity 2025”, August 2016, <https://asean.org/wp-content/uploads/2018/01/47.-December-2017-MPAC2025-2nd-Print-.pdf>.

③ [柬埔寨]皮克·查拉典:《以点带面:“一带一路”倡议与〈东盟互联互通总体规划2025〉对接》,《中国—东盟研究》2020年第3期,第83页。

④ 习近平:《命运与共 共建家园——在中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会上的讲话》,中华人民共和国中央人民政府网站,2021年11月22日,http://www.gov.cn/xinwen/2021-11/22/content_5652461.htm。

⑤ 《李克强在第25次中国—东盟领导人会议上的讲话(全文)》,中华人民共和国国务院新闻办公室网站,2022年11月12日,<http://www.scio.gov.cn/tt/34849/Document/1733130/1733130.htm>。

⑥ 《关于加强中国—东盟共同的可持续发展联合声明(全文)》,中华人民共和国外交部网站,2022年11月12日,https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202211/t20221112_10973110.shtml。

方在交通、通信、能源等领域的一些基础设施项目陆续完工,深化区域一体化的效应逐步显现。2021年12月,中老铁路开通运营。中老铁路是“一带一路”倡议和“中老命运共同体”建设的标志性项目,该项目不仅助力老挝实现“陆联国”梦想,而且起到了辐射周边共建、发挥示范效应的作用。^①2022年10月,柬埔寨金港高速公路通车试运营,这是柬埔寨的第一条高速公路,由此柬埔寨将迈入“高速时代”。2023年5月,印尼雅万高铁开始联调联试,为全线开通运营奠定了基础。^②此外,中老泰铁路、马来西亚东海岸铁路建设提速,中马、中印尼“两国双园”做大做强已成为具有示范意义的国际产能合作园区,国际陆海贸易新通道高效联通欧亚。

再次,“健康丝绸之路”建设增加了共建“一带一路”的新亮点。新冠肺炎疫情的肆虐是中国东盟合作在第二个五年面临的重大挑战。面对这一危机,中国与东盟再次显示了东亚“危机型合作”的特征,即化“危”为“机”。中国与东盟通过外长会议、领导人线上会议等多层次对话机制,在疫情爆发后迅速在防控疫情、疫苗生产研发、产业链供应链稳定等方面开展有效合作,并就共同应对公共卫生突发事件形成了一系列机制,从而打造了国际抗疫和复苏合作样本。不仅如此,新冠肺炎疫情还带动了电子商务、通信技术、远程医疗的发展需求,促进了中国和东盟国家在数字经济合作的发展。

最后,高质量发展转型成为主旋律和新亮点。在互联互通方面,中老铁路是世界上首条采用中国标准、中外合作建设运营,并于中国国内铁路网直接联通的跨国铁路,中印尼雅万铁路则是东南亚地区首条高速铁路项目,这充分体现了“一带一路”高质量发展提倡的高标准。同时,绿色经济、数字经济是高质量发展新领域,中国与东盟国家与此相关的合作在不断更新。在绿色经济方面,应对气候变化、保护生态环境、推进经济社会低碳转型是中国和东盟国家面临的共同课题。为此,东盟十国加入了“一带一路”绿色发展伙伴关系倡议。中国—东盟合作年连续两年以“可持续发展”为主题,凸显了双方对绿色、可持续发展的重视与合作共识。双方集中在新能源技术开发应用、绿色投融资、能力建设等方面加强合作,推动能源转型和产业结构升级,建立中国—东盟清洁能源合作中心,探讨低碳、循环和绿色经济合作,共同建设清洁能源科技合作平台并加强相关人才培养。^③

数字经济是亚太乃至全球未来发展重要方向。2018年,第21次中国—东盟领导人会议通过《中国—东盟战略伙伴关系2030年愿景》,对数字经济发展与合作给予高度关注。新冠肺炎疫情再次突显数字经济对增强本地区发展韧性的重要性,基于此,中国与东盟建立了数字经济合作伙伴关系。^④中方承诺重点加大对东南亚地区数字基础设施和数字化转型的投入,深化电子商务等务实合作,推动数字治理对话和数字规则协调衔接,加强数字互联互通。^⑤迄今,中国面向印度尼西亚、老挝等国开展了北斗应用系列活动,协助泰国打造5G智能示范工厂,分别在老挝、柬埔寨、缅甸等国家建设了海外云计算中心,使数字经济成为中国东盟经贸合作的新动力。在印尼,阿里巴巴、腾讯等中国企业与GOTO^⑥等印尼企业在资本、技术、管理等方面已达成广泛合作。^⑦探讨《东

① 郭继光:《“中老铁路”多重效应快速呈现》,《世界知识》2022年第17期,第17—19页。

② 《雅万高铁开始联调联试》,人民网,2023年5月24日,<http://world.people.com.cn/n1/2023/0524/c1002-32693552.html>。

③ 《中国与东盟携手打造高质量共建“一带一路”的东南亚样板》,《中国报道》2023年第3期,第75页。

④ 《中国—东盟关于建立数字经济合作伙伴关系的倡议》,中华人民共和国外交部网站,2020年11月12日,https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_682518/zywj_682530/202011/t20201112_9386091.shtml。

⑤ 《和平、发展、自主、包容 坚定践行开放的区域主义——王毅国务委员兼外长在东盟秘书处的演讲》,国家国际发展合作署网站,2022年7月12日,http://www.cidca.gov.cn/2022-07/12/c_1211666328.htm。

⑥ GOTO是印尼最大的科技集团,由网约车平台Gojek(印尼语“去乘车”,类似中国“滴滴出行”)与电子商务平台Tokopedia(印尼语“商店百科全书”,号称印尼“淘宝”)在2021年5月合并而成。

⑦ 《陆慷大使在印尼国防研究院发表主旨演讲》,中华人民共和国驻印尼共和国大使馆网站,2023年5月22日,http://id.china-embassy.gov.cn/sgyw/202305/t20230522_11081600.htm。

盟数字总体规划 2025》与《中国—东盟关于建立数字经济合作伙伴关系的倡议》及其行动计划对接,加强在数字经济、数字普惠、智慧城市建设、人工智能、电子商务、大数据、5G 应用、数字转型、网络和数据安全等领域开展合作,迎接第四次工业革命。^①

概言之,虽然在第二个五年中,新冠肺炎疫情突发肆虐与美国对华战略博弈相互交叠,地区国际环境日益严峻,但是得益于东南亚地区保持整体稳定,中国—东盟合作基础深厚,尤其是“一带一路”倡议向高质量发展的及时、准确转型,确保了“一带一路”合作项目在东南亚的建设与经营。

三、中国与东南亚共建“一带一路”的地区经验与示范效应

十年来,“一带一路”高质量建设在东南亚取得丰硕成果,有赖于倡议自身在原则、思路、机制等方面设计的科学性、前瞻性、高效性等优势,同时,也与东南亚的区域特征密切相关,由此,中国与东盟国家形成了一系列成功经验,如保持高度的发展共识,建设和利用多层次合作机制,有效平衡发展与安全双目标,等等。这些经验虽然不能完全被复制到其他国家与地区,但仍具有重要的示范作用和借鉴意义。

首先,高度的发展共识。历史实践决定了中国与东南亚各国在冷战结束后开始更多聚焦发展,而以开放、合作为特征的发展路径的选择则推动双方相向而行。特别是经过 1997 年亚洲金融危机和 2008 年全球金融危机,中国与东盟逐步形成最具实质性、最有活力以及最有引领性的伙伴关系,这种基于实践形成的发展共识与互利共赢,决定了东南亚必然成为共建“一带一路”的优先发展方向,并在新动力下产生更多合作成果。近年,面对本地区错综复杂的地缘政治演变、日益抬头的保护主义、多重跨国威胁以及科技巨变等,中国与东盟仍然能够以联合声明形式加以明确与固化发展与合作共识,即重申坚持发展导向和发展优先,通过共商共建深化合作,建设有意义、实质性、互利的中国—东盟全面战略伙伴关系,促进和平、安宁、繁荣和可持续发展,^②从而确保了“一带一路”建设的可持续性,也对维护地区和平做出积极贡献。

其次,多层次合作机制的有效保障。探讨东南亚的合作机制,一个突出特点是东盟的存在,作为冷战结束后成功运作的地区组织,东盟凝聚东南亚各国共识,加强组织内部的“统一性”,并在此基础上通过 10+1、10+3 以及东亚峰会等机制的构建,在地区架构中占据了“中心地位”。因此,在中国与东南亚的关系中,“双轨路径”成为显著特征,即一方面是中国与东南亚各国的双边关系,另一方面是中国与东盟的整体关系。双边关系是中国开展东南亚外交的基本途径,适应东南亚国家的多样性特征;中国与东盟的对话则对地区整体合作具有协调与引领作用,有助于地区和平与发展整体稳定。^③“双轨路径”是东南亚成为共建“一带一路”样本地区的重要原因。除了“一带一路”倡议与东南亚各国形成战略对接以及开展大量合作项目之外,在东盟层面,东盟先后出台的《规划 2025》和《东盟印太展望》等重要文件,对内统一了东南亚各国的发展共识,对外推动了与“一带一路”倡议的战略对接,如双方发布包括“中国—东盟关于‘一带一路’倡议与《东盟互联互通总体规划 2025》对接合作的联合声明”“中国—东盟关于建立数字经济合作伙伴关系的倡议”等多个合作文件,从而在整体上成为中国—东盟合作的稳定锚与加速器。

^① 《中国—东盟全面战略伙伴关系行动计划(2022—2025)》,中华人民共和国外交部网站,2022 年 11 月 11 日, https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202211/t20221111_10972996.shtml。

^② 《关于加强中国—东盟共同的可持续发展联合声明(全文)》,中华人民共和国外交部网站,2022 年 11 月 12 日, https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202211/t20221112_10973110.shtml。

^③ 张洁:《中国与东南亚的公共卫生治理合作——以新冠疫情治理为例》,《东南亚研究》2020 年第 6 期,第 33 页。

此外,在10+1、10+3等对话框架下形成的各类机制,也为“一带一路”的高效推进以及向高质量发展提供了重要支撑力。如中国—东盟自贸区在2010年1月建成到2022年底启动3.0版谈判,说明既有合作为“一带一路”倡议的高质量发展奠定了坚实基础;而在新冠肺炎疫情爆发后,中国与东南亚国家也是因为依托既有的合作机制,如东盟人道主义救援协调中心(成立于2011年)、东盟公共卫生应急行动中心网络(成立于2016年),从而能够迅速开展抗疫合作,并在此基础上建立“中国—东盟公共卫生合作新机制”等。

最后,重视加强战略互信,有效平衡发展与安全双目标。中国与东盟建立对话关系始于双方对南海问题的关切,经过长期磋商谈判,2002年中国与东盟国家签署《南海各方行为宣言》(以下简称《宣言》),按照《宣言》精神,争议各方保持了相对的自我克制,没有再出现新的被占岛礁,各国间也没有发生过大规模海上摩擦,从而确保了此后近十年南海形势的稳定。不仅如此,《宣言》还提出在海洋环保、海洋科学研究、海上航行和交通安全、搜救、打击跨国犯罪等领域加强合作,开启了中国与东盟海上合作的进程。

2010年前后,受国际、地区多种因素影响,南海问题逐步升温,中国与东盟之间的战略互信面临挑战。鉴于此,2011年中国与东盟国家就落实《宣言》指针案文达成一致;2013年双方正式启动“南海行为准则”磋商,该进程为中国与东盟国家及时沟通南海事务创造了条件,有助于增信释疑,有效控制总体形势,因此“一带一路”倡议在东南亚的推进并未因此而被迟滞。

不仅如此,中国在2003年即已加入《东南亚友好合作条约》,并与东盟形成共识,以此作为处理双方发展与安全关系的指导原则,推进《东盟印太展望》优先领域合作,加强本地区国家间战略互信和合作共赢,包括探讨同“一带一路”倡议的互利合作。^①实践证明,中国与东盟国家能够兼顾发展与安全双目标,通过妥善处理安全议题确保双方关系不发生大的倒退,从而为经济合作的顺利开展提供了必要条件;进而通过合作实现互利共赢,保障了安全的可持续性。这种实践为当前推进落实全球发展倡议和全球安全倡议提供了成功样本,具有示范作用。

四、地区秩序重构与“一带一路”的未来发展

“一带一路”在东南亚推进的十年,正是亚太地区环境发生深刻变革的十年。在第一个五年中,中美关系从接触与合作,逐步转向合作与竞争,地区秩序的变化处于“蓄势待发”阶段。到第二个五年,即从2018年前后开始,美国持续推动“印太战略”,不仅导致中美关系形成战略博弈状态,而且推动亚太地区秩序进入重构阶段。其间,美国始终将“一带一路”倡议视为中国的“经济战略”,并在两个阶段采取不同方式加以抵制直至遏制。鉴于这种态势在短期内很难发生变化,应将“一带一路”倡议在东南亚的发展趋势放置于中美战略博弈与地区秩序变化的背景下进行综合评估与政策选择。

(一) 中美围绕“一带一路”倡议的博弈深刻影响地区秩序重构

美国对于“一带一路”倡议的认知与应对经历了明显的变化过程。“一带一路”倡议提出后,美国国内普遍抱有警惕和防范心理,认为这是中国的周边外交战略构想,具有地缘政治和地缘经济动机,美国智库界更是抛出中国版“马歇尔计划论”、中国版“再平衡战略论”、“中国经济自我救赎”论等多种说法。在政策层面,奥巴马政府除了暗中阻挠和反对亚投行成立外,还试图通过“亚太再平衡”战略削弱“一带一路”的影响,即利用“跨太平洋伙伴关系”(TPP)的“高标准”自贸倡议对“一带一路”形成机制性挤压,但受国内政治影响,总体而言“成效不佳”,跨太平洋伙伴关系更是不久后被特朗普政府所“抛弃”。

^① 《中国—东盟全面战略伙伴关系行动计划(2022—2025)》,中华人民共和国外交部网站,2022年11月11日, https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202211/t20221111_10972996.shtml。

2017年特朗普执政后,美国对“一带一路”倡议的态度经历了从摸索到对抗的过程。初期,特朗普政府的态度较为积极,曾派遣美国代表团出席当年5月举办的第一届“一带一路”国际合作高峰论坛。但是2017年下半年以后,随着将中国界定为战略竞争对手,特朗普政府开始公开反对“一带一路”倡议,在国际舆论上大肆抹黑,给“一带一路”倡议贴上“债务陷阱”“掠夺性经济活动”“新殖民主义”等标签。^①在政策实践方面,2017年底特朗普政府初步提出“印太战略”,其中包括了加强与盟伴在建设高质量基础设施方面的合作,以“提供有别于国家驱动的投资发展模式”。^②2018年7月,时任美国国务卿蓬佩奥宣布,美国将推动“印太”地区的互联互通和基础设施建设,并为此设立1.13亿美元的基础设施基金。^③

由于特朗普上台后近一年才着手应对“一带一路”,其政策制订与盟伴体系协调都需要时间。因此,在第一个五年中,美国对“一带一路”倡议的战略挤压有限,中国基本处于战略主动一方。不过,中国已经认识到“一带一路”面临的各类风险挑战,包括大国博弈可能带来的负面冲击。而“一带一路”倡议向高质量发展的转型作为一种主动性的政策调整,对于此后应对美国强化在基础设施领域对华战略竞争则起到了一定的“先手棋”作用。

进入第二个五年,国际和地区形势更加复杂多变。世纪疫情和传统安全风险相互交织,乌克兰危机爆发加剧地缘政治博弈,国际格局阵营化趋势显著,全球发展的深层次矛盾日益尖锐,其中又以美国发起的对华全面战略竞争影响最大、最具全局性。事实上,从2018年开始,美国国内围绕“一带一路”的智库研究和政策争论掀起新一轮高潮并推动决策界在制衡“一带一路”方面取得较大共识。因此,从特朗普政府后期到拜登政府时期,美国在国内立法、机构调整和联盟塑造等方面采取多种手段,加大对“一带一路”倡议的“围追堵截”。特朗普政府颁布了《更好利用投资引导发展法案》(2018年10月),签署了《亚洲再保证倡议法案》(2018年12月),承诺投入实质资源支持“印太”地区的各类计划与倡议,以建设“高质量、透明的”基础设施项目,推动“印太”国家共同发展。^④2019年11月,美国又提出“蓝点网络”倡议并发布《自由与开放的印太:推进共同愿景》报告,鼓吹“蓝点网络”作为美国主导的基础设施建设倡议对推动“印太”地区经济繁荣的重要性,表示将与盟友共同建立“被全球认可与实践的基础设施的高标准”。^⑤

拜登政府上台后进一步强化对冲“一带一路”倡议的措施。2021年4月,美国国会发布《2021年战略竞争法案》并提出,将以全球基础设施建设为突破口,通过发起“高质量基建发展”论坛,与“志同道合”的国际金融机构和多边机构建立伙伴关系,建立“全球基建设施协调委员会”和“交易咨询基金”等方式应对中国的挑战。^⑥同年6月,美国又在“七国集团”(G7)峰会上宣布“重建更美好世界”(B3W)计划,承诺投资数十亿美元满足低收入国家对基础设施的巨大需求,并明确将该计

^① John Pomfret, “China’s Debt Trap Around the World Are a Trademark of Its Imperialist Ambitions”, *The Washington Post*, August 27, 2018, https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2018/08/27/chinas-debt-traps-around-the-world-are-a-trademark-of-its-imperialist-ambitions/?utm_term=.092edb2ee44d.

^② The White House, “National Security of the United States of America”, December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

^③ “Secretary Pompeo’s Remarks at the Indo-Pacific Business Forum”, July 30, 2018, <https://bd.usembassy.gov/secretary-pompeos-remarks-at-the-indo-pacific-business-forum/>.

^④ 115th Congress (2017–2018), “S.2736–Asia Reassurance Initiative Act of 2018”, December 31, 2018, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2736/text>.

^⑤ U.S. Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision”, November 4, 2019, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>.

^⑥ 117th Congress (2017–2018), “S.1169–Strategic Competition Act of 2021”, May 10, 2021, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/1169>.

划定位为替代“一带一路”倡议的西方方案。

综上,在“一带一路”倡议第二个五年建设期间,来自美国的持续性战略挤压显著上升。这是基于美国对“一带一路”倡议的高度战略认知,即“‘一带一路’建设具有改变欧亚大陆地缘经济和地缘政治平衡的潜力,将在技术标准、军事安全、国际发展等多领域对美国构成现实挑战,甚而破坏美国在第二次世界大战后建立的全球霸权的基础”。^①因此,美国围绕“一带一路”倡议开展的对华战略博弈,是关于地区秩序主导权的博弈。事实上,经过十年建设,“一带一路”倡议不仅打造了一系列实实在在的合作项目,而且通过与所在国的共商共建共享,制订了新的规则与标准,建立了新的地区机制,这些均已成为地区经济秩序的重要组成部分。需要强调的是,中国所支持的地区秩序始终是开放与合作,而非封闭与排他的。

(二) 中国应加强战略统筹,继续优化“一带一路”倡议

未来,中美战略博弈仍是影响地区秩序走向的关键因素,而美国将会继续在基础设施领域围堵“一带一路”倡议,同时推动数字经济、科技领域与中国的“脱钩断链”,从而维护自身在亚太地区的主导地位。鉴于这种态势,中国应从战略高度加以应对,将“一带一路”纳入自身地区战略中统筹规划,并在东南亚地区重点布局。

首先,以构建更为紧密的中国—东盟命运共同体作为总体目标。当前,中国与东盟已就构建命运共同体形成战略共识,^②中老、中柬、中泰、中印尼等双边命运共同体以及澜湄国家命运共同体等次区域级命运共同体也相继开启建设进程,进一步丰富与巩固了中国—东盟命运共同体的基本内涵。未来,可通过形成更多议题性的命运共同体,丰富与夯实中国—东盟命运共同体的内容,构建更为稳定、互利共赢的地区环境。

其次,推动三大倡议优先落地东南亚,夯实中国—东盟关系发展的基本立场与指导原则。中国先后提出全球发展倡议、全球安全倡议和全球文明倡议,为全球发展与治理提供了中国方案。对此,东南亚国家迅速做出回应。对于全球发展倡议,东盟表示一致性认同,支持探讨通过全球发展倡议开展合作,助力实现《东盟共同体愿景2025》。同时,东盟十国都加入了“全球发展倡议之友小组”,将倡议写入与中国的双边合作文件中,体现了与中国高度的发展共识。鉴于当前最紧迫的挑战是避免本地区被美国裹挟,放弃从区域经济合作的大好局面而转向军备竞赛与阵营化对抗,中国可将全球发展倡议的重点合作议题与东南亚地区的发展需求相结合,以“一带一路”倡议为主要“抓手”之一,推进双方在各领域的合作。

全球安全倡议提出要坚持共同、综合、合作、可持续的安全观。对此,东盟各国的回应存在微妙差别。一些国家完全赞同,愿意积极践行,如老挝、柬埔寨;一些国家表示愿意加强沟通、探讨合作,如印尼、泰国和菲律宾;还有一些国家或是未曾提及,或是仅仅表述为关注,如新加坡、越南等。这种差异性反映了东盟国家与中国战略互信的现状,也为下一步中国继续推动全球安全倡议落地东南亚提供了借鉴。一是要始终坚持睦邻友好,支持东盟在东亚区域合作中的中心地位,安危与共、命运与共,反对选边站队、集团对抗和“新冷战”,确保亚洲持久和平稳定。^③二是坚持以和平方式解决国家间的分歧和争端,通过妥善处理南海问题,确保大局稳定。同时积极探索推进“一带一

^① 赵明昊:《大国竞争背景下美国对“一带一路”的制衡态势论析》,《世界经济与政治》2018年第12期,第4—31页。

^② 《中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会联合声明》,中华人民共和国外交部网站,2021年11月22日, https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676572/1207_676584/202111/t20211122_10451473.shtml。

^③ 《李强在博鳌亚洲论坛2023年年会开幕式上的主旨演讲(全文)》,中华人民共和国外交部网站,2023年3月30日, https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202303/t20230330_11052012.shtml。

路”的海上合作,力争通过可持续性发展实现可持续性安全。

2023年3月国家主席习近平进一步提出了全球文明倡议,为推进文明交流互鉴、促进人类文明进步提供了重要指引。东南亚是多民族、多宗教、多文明汇集的“十字路口”,各国处于不同发展阶段,各自具有独特的历史文化和具体国情。在“一带一路”倡议的共建中,中国始终重视“民心相通”,建立以及资助了一系列青年、教育、媒体等领域的交流、培训机制,继续以全球文明倡议为指南,加强人文交流、文化交融,这对于打造可持续的“一带一路”共建环境至关重要。

最后,继续将“一带一路”高质量发展打造为实现命运共同体目标的重要途径。三大倡议的提出为妥善处理发展与安全双目标,通过夯实民心基础、实现可持续性发展实现可持续性安全提供了战略指引。基于此,下一阶段,“一带一路”倡议可结合全球发展倡议提出的重点建设领域,进一步加强与东南亚各国的发展战略对接;推进中国与东盟共建“五大家园”的具体合作内容与《东盟共同体愿景2025》、《东盟互联互通总体规划2025》及其后续文件和《东盟一体化倡议工作计划》、《东盟全面复苏框架》的对接,^①继续推进包括减贫、粮食安全、绿色发展、工业化、数字经济、互联互通等领域的合作。

[责任编辑:占冰]

China-ASEAN Countries Cooperation on BRI in the Past Decade: Regional Experience, Order Reconstruction and Strategic Rethinking

ZHANG Jie^{1,2}, LIANG Hong³

(1. National Institute of International Strategy, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007;

2. School of International Politics and Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488;

3. Strategic Assessment and Consultation Center, Academy of Military Sciences, Beijing 100091)

Abstract: Over the past decade of implementing the Belt and Road Initiative (BRI), it has injected powerful momentum into the development of China and ASEAN countries, yielding fruitful results in the mutual cooperation. Taking the proposal for high-quality development of the BRI in 2018 as a dividing point, the focus of implementation in Southeast Asia during the first five years was on enhancing strategic alignment and initiating a batch of major infrastructure projects. In the second five years, with an emphasis on high standards, sustainable development, and benefiting people's livelihood, China's cooperation with Southeast Asian countries has shifted to new areas such as digital economy and green economy. The successful transformation and cooperative achievements of the BRI in Southeast Asia have reference and exemplary significance for the global practice of the BRI. It is worth noting that under the circumstance of the strategic competition between the U.S. and China, the BRI has been regarded by the U.S. as a major threat and has been subjected to containment. Given this situation, in the future, China should proceed from the strategic needs for regional order reconstruction and further optimize the implementation plan of high-quality development of the BRI in Southeast Asia, in order to build a closer China-ASEAN community with a shared future.

Key words: BRI, China and Southeast Asia, high-quality development, China-U.S. game, regional order

^① 2021年11月,中国与东盟正式宣布建立全面战略伙伴关系。在建立对话关系30周年纪念峰会上,习近平主席提出共建和平、安宁、繁荣、美丽、友好“五大家园”。2022年《中国—东盟全面战略伙伴关系行动计划(2022—2025)》发布并对“五大家园”进行了具体阐述。其中“促进繁荣”部分所占比重最大,包括“一带一路”倡议对接等一系列经济合作措施。参见《中国—东盟全面战略伙伴关系行动计划(2022—2025)》,中华人民共和国外交部网站,2022年11月11日, https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202211/t20221111_10972996.shtml。