



运用经济资源开创周边外交布局、构建地区秩序的实现手段。2009年之后，中国通过经济手段换取良好周边政治环境的效力下降，我们需要反思其背后的根源，转变对中国经济外交的传统思路，在整体外交转型的大背景下，让“一带一路”所引导的中国经济外交新模式充分发挥构建周边及国际秩序的支柱作用。

### 一、中国传统经济外交的困境及根源

1997年亚洲金融危机后，中国“以经促政”的外交策略取得了良好成效，改善了与周边国家的政治关系。中国通过与周边国家不断密切经济联系，积极构建和推动东亚经济合作，加大对周边国家的援助力度，在经济陷入危机和不景气时为周边经济体提供开放的市场，抵御汇率波动的冲击。<sup>①</sup>主打经济牌的策略明显改善了中国与周边国家的政治关系，也一度成为东亚合作的重要推动力。2009年中国取代美国成为亚太地区主要国家和经济体的最大贸易伙伴。而近年来，在经济密切程度不断提升的同时，一个“反常”现象是，中国运用经济手段在周边维持良好政治环境的效力开始下降，出现了经济投入与政治收获不对称的局面。

从双边关系层次看，自2009年之后中国周边政治和安全关系一度出现紧张状态。日本、菲律宾、越南等国家纷纷在海洋问题上挑战中国。它们与中国的经济关系紧密，从中国经济高速增长中获得了不少市场红利，但源自经济的共同利益却不能消除或缓解它们和中国在政治上的对立关系，其中中日、中菲关系表现得尤为突出。除了和中国存在领土领海争端的声索国之外，其他多数东亚国家和中国的双边政治关系热度也出现下滑，对中国经济快速增长和影响力提升的疑虑多于期待。

在多边层次上，中国倡议的东亚经济合作进程明显受阻，陷入了困境，特别是东亚“10+X”合作框架渐渐流于形式，中国通过推动经济互利共赢的合作机制以缓解周边国家对中国经济崛起的敌意或疑虑越来越困难。作为美国重返亚洲战略的重要组成部分，由美国主导、将中国排斥在外的“跨太平洋伙伴关系协议”（TPP）谈判已接近尾声；在钓鱼岛争端长期化和中日关系趋冷的背景下，中日

<sup>①</sup> Barry Eichengreen, Yeongseop Rhee and Hui Tong, "The Impact of China on the Exports of Other Asian Countries," *NBER Working paper*, No.10768, 2004, <http://www.nber.org/papers/w10768>; Ronald McKinnon and Gunther Schnabl, "Synchronized Business Cycles in East Asia: Fluctuations in the Yen/Dollar Exchange Rate and China's Stabilizing Role," *The World Economy*, Vol.26, No.8, 2003, pp.1067-1088; [日]伊藤隆敏：“人民币对其他经济体汇率政策的影响”，载《浦东美国经济通讯》2007年第23期；[日]渡边利夫著，倪月菊，赵英译：《中国制造业的崛起与东亚的回应》，北京：经济管理出版社，2003年版。

### 从中国经济外交转型的视角看“一带一路”的战略性

韩合作一时难以取得期望结果；由东盟发起的“区域全面经济伙伴关系”(RCEP)在大国竞争夹缝中艰难生长；2014年亚太经合组织(APEC)会议上，在中国倡议下，各成员国重启了亚太自贸区(FTAAP)进程，但其达成协议之路仍相当曲折。亚洲多边经济合作前景充斥着高度不确定性。

中国周边经济外交陷入上述困境的根源在于，东亚地区力量格局的变化和美国相应的亚太战略调整导致了中美邻互动关系的变化，这降低了中国传统经济外交的战略效果。本世纪直至2009年，东亚地区基本力量格局是中国倡导的多边经济合作体系和美国主导的双边军事联盟体系和谐并存，中美邻实现了互利共赢。然而，在中国迅速崛起的背景下，这种二元格局的性质发生了变化。以美国为首的西方国家在金融危机的冲击下，将全球经济带入萧条期；在这一轮危机中，中国等新兴市场国家替代发达国家扮演了全球经济复苏的引擎角色。中美两国相对实力差距不断缩小，中国与周边国家实力差距持续拉大。美国感受到了来自中国崛起的压力，其战略重点转向巩固亚太联盟体系和地区霸权，防止中国崛起成为该地区的新兴主导力量。与此同时，相对实力上升的中国开始在其周边寻求相应的地区影响力。因此，中美两国的互动关系发生了微妙的变化：东亚地区二元格局的竞争和相斥性开始取代其互利与兼容性。之前中美更多是追求相对经济获益的正和博弈，而如今在权力竞争和地区影响力上的零和博弈色彩越来越浓。尽管在不同领域和议题上，中美之间互利合作共赢与你得即我失的博弈状态共存，但两国的零和博弈关系逐渐上升为亚太地区的主要关系。<sup>①</sup>

2009年，美国开始推行“重返亚洲”的地区再平衡战略，亚太地区首次被定位为美国的战略主方向。美国在该地区的安全、外交、经济和政治领域全面进行了针对中国崛起的战略部署，其政策呈现出明显的连续性和整体性特征。美国的战略东移改变了中美邻的互动关系模式，影响了中国在周边的经济外交效果。

首先，随着美国做出的一系列“重返亚洲”的战略部署，地区的主导性议题一度由经济发展开始转向安全领域。亚太地区国家普遍认为中美在该地区将陷入“权力转移”过程，预期两国将就地区主导权展开激烈竞争，并担心由此引发对抗与冲突。中美两国相对实力的变化和美国对华遏制战略使亚太地区的安全威胁认知上升。在美国力量的影响和挑动下，中国与周边国家的领土领海争端及其对抗性被过度放大，“中国威胁论”成为地区关注焦点，这提高了东亚国家对于美

<sup>①</sup> 高程：“中国崛起背景下的周边格局变化与战略调整”，载《国际经济评论》2013年第2期。

国提供的地区安全公共产品的依赖、需求和期盼。<sup>①</sup>在安全领域被认为存在明显隐患的情况下,安全上的不对称依赖关系通常被置于经济上的相互依存关系之上,成为优先考虑方向。因此,周边国家对美国安全保护依赖程度的加强降低了中国经济外交的战略效力。

其次,美国在亚太地区采取的“离岸平衡”战略,需要依靠其联盟体系和中国周边国家的力量制衡中国的崛起势头。这些国家也在充分借美国亚太战略的“东风”谋求自身利益最大化。它们利用美国对中国的制约和打压,在美国提供的安全保护和中国经济增长创造的红利之间两面“要价”和“渔利”。它们这边积极发展与中国的经贸往来,那边努力加强与美国的安全联系和军事合作,借美国在亚太地区的“势”与“力”,平衡中国在地区政治影响力的上升势头。美国在亚太安全领域的存在和军事联盟体系联系度的加强,无疑使东亚国家在发展与中国经济关系时更具有“底气”,这为它们在与中国的经济交往中坐享权益和福利改善而不给予政治回报提供了可能性。<sup>②</sup>周边国家的“对冲”策略压缩了中国传统周边经济外交的政策空间和效果。

再次,由于对中国强劲崛起势头的担忧,周边国家对于中国“以经促政”的经济外交手段开始酝酿应对策略,有意识地减轻对中国市场的不对称依赖,这也将影响中国未来经济外交效力的发挥。传统的经济外交手段主要通过出让利益进行政治安抚和利用对方在经济领域对本国的不对称依赖关系予以政治施压。然而,那些与中国在传统安全领域,如领土问题上存在重大纠纷的国家,一旦政治安全议题被提上核心议程,则经济让利对于塑造友好双边政治关系的余地较小,中国难以借助经济利益改变或安抚对方的敌对状态和心态。此外,部分周边国家对于中国未来可能运用的经济施压能力开始警觉。它们为降低对中国市场的不对称依赖性,积极谋求与其他区域主要国家和经济体之间的自由贸易协定,以预防中国未来通过经济施压手段谋求政治获益。比如韩国,即便如今两国已达成双边自贸区协定,但韩国此前已先后与美欧签署 FTA 协议,希望借此减轻对中国市场的依赖程度。<sup>③</sup>一些中国周边国家积极加入美国主导的 TPP 谈判,也持有类似动机。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> 高程:“区域公共产品供求关系与地区秩序及其变迁——以东亚秩序的演化路径为案例”,载《世界经济与政治》2012年第11期。

<sup>②</sup> 周方银:“中国崛起、东亚格局变迁与东亚秩序的发展方向”,载《当代亚太》2012年第5期;俞新天:“美国对冲政策的新特点与中国的应对”,载《国际问题研究》,2012年第5期。

<sup>③</sup> 董向荣:“中韩经济关系:不对称依赖及其前景”,载《国际经济评论》2013年第2期。

<sup>④</sup> 高程:“周边环境变动对中国崛起的挑战”,载《国际问题研究》2013年第15期。



知中“崛起”。如今,对崛起的主体认知正在形成,进入了主动寻求民族复兴的转型过程。中国正在尝试着基于自身发展模式的经验和文化价值观,提出新的地区秩序和国际秩序主张,争取周边社会和具有相近发展诉求的全球伙伴对中国崛起及其秩序观产生更多共鸣。中国正在努力塑造一个新型的地区秩序,在以往追求互利共赢的基础上寻求更多包容性的相互认同。

“一带一路”正是在上述中国周边外交的调整大背景下提出的。在成功“立威”的基础上,以及在逆转周边困局的过程中,中央提出了构建中国周边“命运共同体”的概念<sup>①</sup>和“亲诚惠容”地经略周边秩序的理念,传递了亲善近邻的信号。“一带一路”的宏伟规划与为此提供资金支持的丝路基金和亚洲基础设施投资银行(简称“亚投行”),正是实现中国周边“命运共同体”的战略规划和经济外交手段。“一带一路”涉及经济、外交、安全、文化各领域,其核心理念一是与周边国家谋求共同发展,二是促进开放竞争,三是实现相互包容。从防御性目标角度,“一带一路”的提出是为了将地区的关注点从美国希望的安全议题重新回到地区协同发展的经济议题上,以防止周边形成美国的进攻性联盟体系来联手遏制中国的长期发展。从积极作为的角度,“一带一路”规划也是为了在周边地区提高和中国实力增长相称的贡献度和影响力,塑造一个以我为主、惠及周边的地区合作秩序。

尽管“以经促政”的传统经济外交面临种种困境,但庞大的市场和经济发展潜力仍然是中国主动经营周边秩序和寻求地区影响力的主要途径。然而,“一带一路”大战略正引导着中国传统经济外交的内涵和重点的变化。一方面,中国在周边基于纯粹互利共赢原则的经济外交效率下降,其思路需要调整。另一方面,随着外交转型的大节奏,中国需要面对如下问题:国家对外政策是否仍然仅仅围绕并服务于经济利益这个“中心”?对于地区秩序主导权的竞争是否仍然采取刻意回避的态度?一份不同于以往的外交答卷正在呈现。在过去的20多年时间里,中国经济外交主要辅助于海外经济利益的拓展,服务于国内“以经济建设为中心”的大局;未来则需要更有效、更灵活地运用市场和经济资源去开拓中国与周边及世界的外交新局面,其目标在于塑造一个由强调互利共赢上升到追求身份认同的中国周边“命运共同体”和新型地区秩序。

“一带一路”所倡导的中国经济外交新理念,首先要能“以柔克刚”地缓解

<sup>①</sup> 习近平在周边外交工作座谈会上的讲话:“让命运共同体意识在周边国家落地生根”,  
[http://www.gov.cn/ldhd/2013-10/25/content\\_2515764.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2013-10/25/content_2515764.htm)

### 从中国经济外交转型的视角看“一带一路”的战略性的

美国“重返亚洲”战略带给地区经济合作的压力和困境。美国亚洲“再平衡”战略对中国经营周边的干扰作用将在相当一段时间内持续存在。然而，相对实力的衰落和内部问题使美国正渐渐丧失为亚太地区提供经济公共产品的能力，其对于该地区的影响和控制能力处于下降趋势，对东亚多边合作的破坏性明显高于其建设性。美国如今更多依靠价值观、国际话语权等软实力和挑动周边国家给中国制造麻烦的方式破坏中国在周边的经营。但是中国周边国家大多意识到，中国崛起是大势所趋，而美国相对实力的衰落使之逐渐难以满足它们更多的发展增量需求，而且在关键时也不会为它们与中国的冲突承担更多的军事与经济义务。因此，包括与中国有领土争端的大部分周边国家并不希望在中美之间站队。中国需要让地区经济协同发展的动力超过美国挑动的东亚内部安全威胁认知，特别是由此产生的种种夸大其词的“中国威胁论”。

中国与美国和日本之间存在结构性矛盾，这种由相对实力变化带来的地区主导权竞争关系不可避免，在短期内难以消除。然而，周边大多数国家对美国崛起的担忧并非结构性困境，中国可以通过主动作为，挖掘自身发展释放的正面元素，缓解市场扩展输出的消极外部影响和西方主流国际舆论引导周边社会形成的威胁与不适感。“一带一路”的经济外交作用就是要消解外部世界对中国和平崛起的疑虑，它本身既要符合中国的国家利益，同时也需要被大多数周边国家所接纳和产生共鸣。中国需要通过“一带一路”的经济外交新模式让周边国家意识到，中国寻求的地区秩序是将自身发展和民族复兴与周边国家的长期福利融为一体。唯有如此，周边大多数国家对美国崛起的长远期待才能超越力量格局变化引发的短期不适。

“一带一路”旨在促进开放、自由的参与和共同发展的周边经济秩序。中国周边是新兴市场国家和发展中国家聚集的地区，对多数国家来说社会经济发展是首要任务，它们同处于国际分工的不利位置，共同面临可持续增长和国内经济结构转型问题。中国有能力通过“一带一路”建设为这些国家提供更为广阔和开放的市场，通过帮助它们改善基础设施建设获得可持续增长的动力，促进地区协同发展的良好环境，增加周边国家对美国积极作为的期许。与此同时，通过“一带一路”建设促进共同参与、开放竞争的周边经济秩序也是当前中国冲破美国为首的发达国家集团规则钳制的有效对策。面对新兴市场国家和发展中国家所代表的生产者集团的竞争力，以美国为首的发达国家试图通过 TPP 和“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”（TTIP）重构和主导全球及地区经济规则，试图巩固消

费者国家集团对市场定价权的控制。在金融、国际分工、高新技术等核心领域,美国希望通过 TPP 和 TTIP 等排他性地区多边机制,把中国等具有竞争力的新兴市场国家排斥在规则体系之外。<sup>①</sup>对此,中国更需要通过“一带一路”战略与周边国家一起构建更为开放包容、公正合理的地区经济秩序。

### 三、让“一带一路”发挥新时代中国经济外交引擎作用的政策思考

如何重新焕发“以经促政”经济外交的活力,使之成为构建中国周边“命运共同体”的主要支柱,如何让“一带一路”建设引导新时期的中国周边秩序,正是当前需要深入思考的问题。

(一) 让地区关注焦点重新回到“共同发展”轨道,避免落入美国设置的安全议题陷阱,对外淡化“一带一路”的政治性

面对掌握国际话语主导权的美国,中国与其在对方设置的地区议题中与之针锋相对,不如主动掌握自身议题的方向,“你说你的,我做我的”。中国如今是要在地区经济领域努力做成事,引导周边国家将关注点放在经济共同发展上,而美国则尽力破坏这一进展,挑起和利用各种“中国威胁论”,把中国周边国家的注意力往安全议题上诱导,以此孤立中国。对此,在对外宣传时,中国要淡化“一带一路”的政治性。“一带一路”构想一经提出,许多海外媒体纷纷冠名以“中国版马歇尔计划”,这种类比和称呼正是中国需要警惕的。中国要避免用“马歇尔计划”的理念去经营“一带一路”建设,更不应给沿途沿岸国家这种错觉。<sup>②</sup>

把中国惠及周边与世界的共同发展的“一带一路”建设置于两级争霸和冷战的思维定式与语境下进行联想和引申,可能会导致外部世界误认为中国有借助经济手段控制周边国家、与美国及其西方集团进行对抗的用心,使它们对“一带一路”产生更多戒心和排斥。这种联系既是中国不应抱有的心态,同时也要尽力消解美国和西方制造的国际政治舆论引导,消除“一带一路”相关国家因此产生的不解和疑虑。

中国的“一带一路”是在和平发展的世界大环境中提出的。中国和“一带一路”所及国家或者正在探寻自身发展道路,或者在经济不景气中寻找新的增长点,都立足于努力提高国民生活水平和福利。“一带一路”是为谋求中国与途经国家

<sup>①</sup> 高程:“从规则视角看美国重构国际秩序的战略调整”,载《世界经济与政治》2012年第12期。

<sup>②</sup> 参见 Gao Cheng:“Correcting misconceptions about the Silk Road initiatives”, *China Daily*, 10, March, 201; 宋国友:“马歇尔计划?不, Yidai, yilu!”, [http://www.guancha.cn/Song-Guoyou/2014\\_11\\_10\\_284550.shtml](http://www.guancha.cn/Song-Guoyou/2014_11_10_284550.shtml)。反方观点可参见徐进:“马歇尔计划的借鉴意义”, <http://www.zaobao.com/forum/views/opinion/story20150320-459043>

## 从中国经济外交转型的视角看“一带一路”的战略性的共同发

展，在平等互利基础上构建中国周边命运共同体，以实现地区繁荣。对于不同种族、信仰、文化背景的国家，“一带一路”应追求包容性共生，不干涉地区国家内政和发展路径，不拉帮结派搞军事集团，与既有地区机制和组织和谐共存。中国给予沿途国家的贷款不附带任何政治条件和内部变革要求，未来做大后也要充分尊重合作国家的内部政治制度和经济发展方式，不将中国发展模式强加于人。“一带一路”建设与美国日趋保守的“俱乐部式”合作相比，应具有高度开放性，不排除特定对象国或像美国那样令其处于“选边站”的境地，而是鼓励和欢迎沿线各国自愿参加，无论其是否与外国结盟，选择何种政治制度。

“一带一路”沿线大多为新兴经济体和发展中国家。作为一套包括基础设施、贸易、产业、能源和金融的全面经济合作计划，中国要通过自身的产业、资本、基建优势和庞大的外汇储备帮助它们拓展可持续发展的空间，利用与沿线国家对基础设施建设的旺盛需求之间的互补关系进行产业对接，通过丝路基金为相关国家提供地区公共产品，通过非排他和非经济联盟性质、各国自由参与共同入股的亚投行向“一带一路”沿途沿岸国家提供贷款，帮助它们完善基础设施建设，提供可持续发展的经济动力。

（二）改变粗放的传统经济外交模式，让沿途国家从“一带一路”中切实分享福利和可持续发展的动力，通过最终消费品市场增加对其行为的影响力

“一带一路”计划横跨亚欧地区，涉及沿途 60 多个国家，中国除了通过进一步开放，与这些国家分享来自双边经贸关系的收益之外，以往粗放的经济外交还需要在质量上予以完善。对“一带一路”沿途国家的惠及不仅要呈现在宏观数字上，更需要落实在具体、微观层次。近年来，中国发展对周边国家的 GDP 增量、就业等宏观指标做出了明显“贡献”，但这种数字上的正面作用不易为人们感知，而大量采伐和摄取资源、给周边生态造成的破坏和私人企业的欺诈行为等，带给周边国家居民的心理不适却是直观的。因此，配合“一带一路”的中国经济外交开展需要更多战略性考量，要有效约束国内企业在相关国家为追求利润最大化的不负责任行为，给予其必要的激励机制去维护其商业信誉和企业文化形象，使中国对外投资的切实福利在对方国家的民间社会层面得以深化和具体化，真正让“一带一路”沿途沿岸国家的企业和百姓获得实惠。这需要中央、地方、企业和民间社会的相互配合。

“一带一路”与沿途国家的互联互通通常被理解为有助于输出中国的优势富余产能。但作为一项经济外交战略，中国同时应照顾到沿线发展中国家的可持续

发展问题。中国应有意识地通过为周边国家提供更多的最终消费品,以获得外交战略上的主动性。未来中国需要更多地消化作为工业化进程中的国家日益增长的工业生产能力。控制最终消费品市场,能够较为灵便地改变本国需求,更有效地施展经济手段向对方施压,同时可以通过调整或转移中间市场,控制其下游的初级产品供应市场。本世纪以来,中国与亚太地区的贸易总额增速迅猛,成为几乎所有的区域内国家的第一贸易伙伴。<sup>①</sup>然而,中国与区域内国家的贸易往来更多是进口其原料等初级产品,在国内进行加工后输出到美欧发达国家市场。中国主要扮演东亚生产网络中的中间环节角色,<sup>②</sup>难以充分地將自身庞大的市场规模转变为对周边国家的政治影响力。由于产业链源头的最终消费品订单仍然掌握在发达国家那里,中国无法随意改变与产业链下端市场的关系。随着国内资本的累积和国内购买能力及消费需求的提升,中国在亚太地区最终消费品市场的份额正在上升。“一带一路”在输出优势富余产能的同时,应将必要的关注放在周边国家的最终消费品市场,提高东亚生产网络的独立性,借此将更多经济实力转化为地区影响力。作为美国“重返亚洲”的重要经济工具,TPP的重要战略目标就在于消解中国在东亚通过控制终端市场而影响地区经济秩序的可能性。如今,美日两国在TPP问题上已基本达成妥协,TPP的签署将意味着在东亚地区拥有35%最终消费品市场控制权的两个经济国家,可以通过亚太地区经济规则重塑统一市场,这长期将改变现有的地区产业规则和资本流向,重构地区经济结构性关系。从这一角度,“一带一路”所构造的地区经济秩序,需要中国更多地扮演东亚终端市场供给者的角色。<sup>③</sup>

(三)将“一带一路”的经济外交重点放在做实具有发展潜力的双边关系上,以双边为节点有序结成网状多边结构

本世纪以来,中国一直寄希望于通过推动区域多边机制和合作协议框架促进与地区国家的关系,创造对自身发展有利的周边政治环境。这一思路在美国亚太再平衡战略的布局下举步维艰。在传统一揽子多边一体化合作陷入僵局的情况下,“一带一路”战略的更多关注点应重新放到发展和做实具有潜力的双边关系上。中国可以针对各自经济特点,通过与“一带一路”相关国家签订不同层次的双边贸易协定、投资协定、货币互换协议等方式来夯实双边经贸关系,扩大彼此

<sup>①</sup> 赵江林主编:《后危机时代亚洲经济增长与战略调整》,北京:社会科学文献出版社,2013年版,第18-21页。

<sup>②</sup> 关于东亚贸易结构可详见周小兵主编:《亚太地区经济结构变迁研究》,北京:社会科学文献出版社,2012年版,第4章。

<sup>③</sup> 高程:“从规则视角看美国重构国际秩序的战略调整”。

### 从中国经济外交转型的视角看“一带一路”的战略性

互惠互利的基础,然后再用良好的双边关系带动多边舞台。美国对于多边机制及合作的破坏和干扰能力相对较强。相对于多边领域,中国当前在周边推进的双边合作更为顺畅和有效,更容易取得突破性进展和实质收获。

“一带一路”建设应是在打造双边关系的基础上以各个突破的渐进方式一步步缔结多边网络,暂时绕开美日两国,避开现有地区一体化机制和规则的长期胶着状态,另起炉灶,先易后难、先近后疏地将合作条件成熟的国家有序接纳。通过双边关系缔结的“一带一路”多边网络是以中国为中心的松散关系,立足点是中国与相关国家一对一的关系,而非一对多的联系。亚投行的倡议和发起就沿袭了这一思路。由于中国和其它新兴市场国家及发展中国家在美国主导的世界银行和日美主导的亚洲开发银行中遭受排挤,不能获得相应话语权,于是中国另起一摊成立了该地区金融组织。如今,亚投行已有来自全球各个区域的50多个国家成为或正在申请成为初始成员国,其中包括除美日两国外几乎所有的世界重要经济体,这在客观上打破了日本和美国在亚洲地区的金融机构垄断状态,逐渐蚕食美国一家独大的金融霸权根基。在自贸区建设上,中国同样暂时难以寄希望于APEC框架下FTAAP的达成,而应将更多关注点放在积极打造中国—东盟自贸区升级版和中澳、中韩、中巴、中新等双边自贸区的建设和完善上。与此同时,中国要利用好亚信、APEC、上合组织等多边平台,发挥中国在地区内的议题引导作用。

(四) 区别与周边国家双边关系的不同性质,推进多层次、差异性的经济外交策略,为“一带一路”打造周边战略支点国家

“一带一路”是一项普遍惠及沿路国家的经济外交战略,它追求的是中国与这些国家的利益共生性,但并不因此意味着这种“惠及”在层次和力度上是没有差异和原则的。“一带一路”从双边着眼的好处就在于,它可以将经济手段与政治关系进行灵活适配,加固与中国重要战略伙伴和友好国家关系的内生性,同时安抚和消除周边国家对中国崛起存在的担忧情绪。尽管周边国家对于中国在地区影响力的提升和未来的主导能力存在不同程度的疑虑,但由于它们各自利益的性质、诉求和排序差异诸多,所以对于中国崛起的心态和不满的形成机制在性质和程度上差别很大,体现在具体对华行动上更需要区别看待。中国可以通过“一带一路”的经济外交手段,巩固与己关系相对友好或中立的力量,使尽可能多的周边国采取中立,而不是追随美国制衡中国在亚太地区的实力扩展。

我们要特别区分与周边国家政治趋冷是源于难以化解的长期结构性矛盾,还

是中短期可以改进和调整的情绪性问题。对于那些与中国存在领土等传统安全领域矛盾、而且心理上能够依仗美国安全保护向中国发难的国家,中国通过经济外交改善双边政治关系的空间较小。对于大部分周边国家对中国崛起的情绪性担忧,特别对于那些不希望美国分化东亚合作框架,或更看重中国经济增长带给地区的福利、对待中国崛起态度相对温和的国家,经济外交仍具有很大空间。美国在亚太地区的盟友中,韩国、泰国和澳大利亚与中国没有结构性矛盾,在实质问题上不积极在中美之间站队,是中国可以争取的中立力量。在领土问题上与中国有冲突的国家主要有日本、菲律宾和越南,其中越南在安全保护方面暂时指靠不上美国,对华态度相对谨慎,其妥协空间也较之日本和菲律宾更大。在乌克兰危机发生之后,中小国家在大国博弈中的教训正在令越南和菲律宾的心态发生微妙变化,明白在大国间明确“选边站”、为美国身先士卒与强邻交恶的苦果。在美国势力辐射范围较弱的中亚和南亚地区的大多数国家对中国崛起的态度普遍较为温和,希望依托于中国市场带动本国经济发展。中国在这些地区推行经济外交的过程中,需要处理好与俄罗斯和印度之间的大国关系。

针对不同性质的双边关系以及对方对待中国不同的态度和利益诉求,中国在推进“一带一路”时要采取差异性经济外交,其中应遵循的原则是:对中国的友好度与获益度在方向和程度上大体一致。通过这一原则,中国要打破“一带一路”沿途国家特别是周边国家基于过去中国“韬光养晦”对外政策而长期形成的两个错误认知:一是破除对方“会哭的孩子有奶吃”的主观印象,防止部分国家利用中国崛起谋求稳定的期望,通过挑起事端和制造麻烦进行利益勒索;二是消除周边国家认为中国对它们的政策受制于美国态度的误区,打消它们认为只要美国对华施加压力,中国就会向它们做出政治妥协或给予更多经济让利的幻想,避免助长相关国家利用加强与美国的安全紧密度来向中国施压,试图以此提高与中国经济合作的谈判筹码的投机行为。通过“内外有别”的经济外交策略来处理与周边国家不同性质的双边政经关系将有助于提高中国由双边节点拓展至多边合作网络的效率。

无论从打破周边国家的主观投机性还是从实现核心资源的有效投放来看,建立错落有致的周边双边关系都需要打造周边战略支点国家。<sup>①</sup>目前,很多沿途国家对“一带一路”的关注更多处于观望阶段,它们对“一带一路”热情的维持取

<sup>①</sup> 参见徐进,高程,李巍,胡芳欣:“打造中国周边安全的‘战略支点’国家”,载《世界知识》2014年第23期。

### 从中国经济外交转型的视角看“一带一路”的战略性的

决于从该倡议中获得或认为可能获得的实际利益。因此，“一带一路”建设要尽快利用国家优势资源，让沿途国家形成对未来收益的良好预期。中国的外汇储备等资源投放有限，不可能同时“开花结果”，后续工程还需要国家政策逐渐带动企业投资，这需要一个渐进过程。现阶段中国要布好战略支点，争取首先在支点国家取得及时收效，以维持沿途国家对“一带一路”的期待值。中国的战略支点国的选择应同时满足以下三个条件：一是从现实性上，对中国具有重要政治或经济战略价值；二是从可行性上，要充分考虑到对方对美国的依赖性，争取其成为支点国家的难度和被破解战略支点的可能性，以及与中国之间不应存在导致直接冲突的领土纠纷和政治上的结构性矛盾；三是能为“一带一路”建设起到以点带面的作用。战略支点国家按功能分大概有三种类型，中国可以据此采取不同的争取和优待方式。

第一类是在大国关系层次上对中国非常重要的国家——俄罗斯。首先，中俄之间有诸多共同的战略和情感诉求。作为拥有联合国安理会常任理事国席位的综合性大国，俄罗斯可以在中国面对美国的现实压力和西方国际舆论困境时给予中国声援和支持，让中国在和美国的博弈中不至于在大国关系上陷入孤立，这种大国关系层面的战略协调和重要性是从任何其他国家那里无法获得的。一个团结的俄罗斯有助于中国改变既有国际秩序中的不合理之处。在现实合作层面，俄罗斯丰富的石油和天然气对于多元化中国的能源获取渠道具有重要意义。更重要的是，俄罗斯在中亚地区的控制力强大，没有它的配合，“丝绸之路经济带”在中亚推行会举步维艰。在多方因素和中国外交努力的作用下，对于中国在中亚地区的丝路建设的态度，俄罗斯从起初的疑虑和排斥转变为接纳和支持。从去年习近平总书记和俄罗斯总统普京共同签署的《中俄联合声明》<sup>①</sup>到第一副总理舒瓦洛夫在亚洲经济论坛上的演讲，均明确了俄罗斯对中国丝路倡议的欢迎态度。<sup>②</sup>这是一个互信、良好的开端。在“一带一路”的规划中，西向的重点应放在中国的“丝绸之路经济带”建设与俄罗斯正在推进中的“欧亚经济联盟”如何建立有效的合作。

第二类是具有示范效应的国家。这类国家对于中国经略周边和中立化美国亚太联盟体系具有重要意义，其中的代表性国家一是印尼，二是韩国。印尼在东盟

<sup>①</sup> 《中华人民共和国与俄罗斯联邦关于全面战略协作伙伴关系新阶段的联合声明》，  
[http://news.xinhuanet.com/world/2014-05/20/c\\_1110779577.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2014-05/20/c_1110779577.htm)

<sup>②</sup> [俄]伊戈尔·舒瓦洛夫：“俄方欢迎中国关于丝绸之路经济带的倡议”，  
<http://sputniknews.cn/china/20150328/1014248776.html#ixzz3VgWmVmNz>

中具有主导地位,在东盟事务中拥有较大的影响力和话语权。除了发展方面的经济诉求外,作为新兴中等国家,印尼在东南亚地区具有政治追求,对于美国通过TPP拆散东亚合作使其在东南亚的作用矮化存在不满和抵触。中印在东亚地区合作问题上具有共同的政治利益诉求,可以发展为两国良性互动的基础。中韩关系对美国盟国的示范意义重大。在未来较长一段时间里,中国不得不面对美国联盟体系的威胁,如果这一体系中有几个国家能在中美之间保持政治中立,在经济联系上又与中国关系紧密,这将在某种程度上起到中立化、甚至分化美国联盟体系的作用。韩国虽然是美国在亚太地区的重要盟友,但与中国没有结构性矛盾,经济上对中国市场的依赖度较深。在美国的亚太盟国中,由于历史原因,韩国不大可能与日本联手遏制中国,相反中韩两国在维护二战后地区秩序、反对军国主义方面有共同的情感诉求。泰国虽然同为美国盟友,但对于中国崛起的态度一直十分温和,对美国没有安全依赖关系,也是美国亚太盟友中的范例。<sup>①</sup>

第三类国家是和中国具有传统友谊的“铁哥们”,如巴基斯坦、老挝、柬埔寨。这些国家虽然自身在国际社会的话语能力有限,能够给予中国的支持力度不像前两类国家,但是它们常年稳定地支持中国,特别是当中国处于被动局面时,总能成为我们情感上的“老朋友”。中国需要释放信号,对于那些无论国际风云如何变换都心向中国的国家,中国关切它们国内的发展问题,是一个对亲密伙伴负有责任的大国,这有利于中国塑造良好的国际形象,增强发展中国家对中国的信赖。中国暂时不必要把这些传统友谊国家都打造成战略支点,但需要特别尊重和关注其感受及切实发展利益。鉴于中巴经济走廊的重要性和两国多年来的特殊关系,作为“全天候战略合作伙伴”的巴基斯坦应作为“一带一路”的战略支点国家。对老挝和柬埔寨,中国可以进一步通过大湄公河次区域合作和“互联互通”巩固与它们的传统友好关系。

(作者简介:中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员,博士,北京,100007)

收稿日期:2015年5月

(责任编辑:鲁茉莉)

<sup>①</sup> 孙学峰,徐勇:“泰国温和应对中国崛起的动因与启示(1997-2012)”,载《当代亚太》2012年第5期。