



# 开展“一带一路”公共外交的思考

■ 王秋彬

**【提要】**“一带一路”是新时期中国深化对外开放、统筹国内国际两个大局的重大战略布局。鉴于沿线地区政情以及所面临国际环境的复杂性，“一带一路”建设不能仅把重点放在经济外交上，还应当夯实民意基础和社会基础，大力推进公共外交。

**【关键词】**“一带一路” 公共外交 增信释疑

**【中图分类号】**D820

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1008-1747(2015)06-0067-04

2013年9月和10月，习近平主席在访问哈萨克斯坦和印度尼西亚时分别提出了共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”（简称“一带一路”）的战略构想，成为新时期中国深化对外开放的一项重大战略布局。2015年2月1日，中共中央在北京专门召开推进“一带一路”建设工作会议，从而将“一带一路”正式确立为国家战略。“一带一路”贯通中国东中西部地区，连接亚太、欧洲两大经济圈，将大大推动欧亚大陆腹地的经济发展与区域经济一体化，是中国将自身发展惠及周边乃至世界的重要体现。但同时也要看到，沿线一些国家复杂的政治、安全、经济形势使“一带一路”推进起来仍然面临诸多严峻挑战；还有一些国家对中国的倡议存有疑虑，担心中国主导欧亚大陆一体化进程，危及它们的利益。鉴于此，“一带一路”建设不应该把重点仅放在经济外交上，还应当夯实民意基础和社会基础，大力开展公共外交。

## 一、国内：加强统筹规划与顶层设计

“一带一路”战略统筹国内、国际两个大局，需要做好国内与国际市场的对接，这就决定了加强统筹规划与顶层设计的重要性。该倡议提出以来，国内许多省份已经积极行动起来，纷纷制定规划，试图藉此加速当地经济社会发展，分享国家政策红利。在2015年初各省召开的地方两会上，新疆、青海、甘肃、陕西、江苏、福建等多个省份都将“一带一路”写入政府工作报告。如果不进行统筹规划，各地区一拥而上

参与“一带一路”建设，极有可能出现对资源、项目的无序竞争。

除了加强对各部门、各地区的规划协调之外，还应当推进公共外交的顶层设计。“一带一路”建设要加强“五通”：政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通和民心相通。政策沟通主要是政府之间在法律和政策上的协商；道路联通、贸易畅通和货币流通主要是关于基础设施建设和贸易便利；民心相通至关重要，因为“搞好上述领域合作，必须得到各国人民的支持，必须加强人民友好往来，增进相互了解和传统友谊，为开展区域合作奠定坚实民意基础和社会基础”。<sup>[1]</sup>为支持“一带一路”战略的实施，2014年底中国宣布设立规模为400亿美元的丝路基金，筹建亚洲基础设施投资银行，为亚洲国家的基础设施建设融资。常言道，“要想富，先修路”，但现实情况是要修路，还需要先解决环境评估、拆迁补偿等一系列民生问题，否则可能会引发当地民众的抗议阻扰，使修路工程无法进行下去。从这个角度来说，“一带一路”倡议不应仅偏重经济外交，更需要重视公共外交的作用，没有后者作支撑，前者将无所依托。反之，如果没有强大的经济实力作为后盾，公共外交也只能是口惠而实不至，而且经济外交所带来的实惠也有助于公共外交的顺利开展。简言之，公共外交与经济外交是推进“一带一路”建设的两个轮子，二者相辅相成，缺一不可。

近年来，中国加大了对外投资力度，但是，出钱

资助他国也不一定能够换来别人的好感,有时没做到位反而会适得其反,导致“住在中国捐赠的房子里反对中国”的奇怪现象。在新媒体时代,中国应当主动与世界分享经济发展的成功经验,宣传中国为世界发展所作出的巨大贡献,塑造负责任的大国形象。但也应当看到,国家形象的塑造是一个长期的过程,公共外交的效果也不是在短期内就能够显现出来的。同时,随着中国与世界交往的日益频繁以及“一带一路”战略付诸实施,中国所面临的各种挑战也将与日俱增。如果处理不当,一个突发性事件就可能使之前做的所有努力付之东流。因此,中国在推进“一带一路”战略倡议的过程中,需要不断强化化解危机的公共外交能力,切实维护中国的海外利益。

推进“一带一路”公共外交可从以下几个方面入手:(1)尽快出台实施“一带一路”战略倡议的具体规划,并进行权威解读,这既便于各国了解其真实意图,也有助于国内各部门、各地区的规划与协调。(2)提升参与“一带一路”建设的地方政府、企业、民间组织和个人开展公共外交的意识与能力,培育企业的社会责任感和品牌意识,同时做好舆情调研,有针对性地在沿线地区开展公共外交活动,注重社会效益。(3)充分发挥民间组织、智库、学术界在公共外交中的生力军作用,与参与国民众进行交流沟通,营造舆论氛围,最大限度地争取相关国家的民意支持。(4)在开展公共外交时,需要进行平等交流与双向互动,用别人能够接受的方式和听得懂的话语做“润物细无声”的工作。此外,还可以借助沿线地区的民间力量(例如媒体、研究机构或者个人)搭建公共外交平台,实现公共外交的本地化。

## 二、沿线地区:应对复杂的政治经济形势

“一带一路”涵盖中亚、西亚、中东、东南亚、南亚、北非、东非等地区的数十个国家,并辐射东亚和西欧。沿线有许多基础设施薄弱的发展中国家以及身陷债务危机的资金短缺国家,它们热烈响应中国的战略倡议,并积极主动开展对接。该倡议提出一年来,中国已经与塔吉克斯坦、哈萨克斯坦、卡塔尔等国签署了共建“一带一路”合作备忘录,与科威特签署了共同推进“丝绸之路经济带”与“丝绸城”有关合作的备忘录,与俄罗斯签署了推进地区合作和边境合作的备忘录。但是,沿线许多国家正处于社会转型期,

政治经济形势极其复杂,社会制度各异,文明多元,发展不一,使“一带一路”在建构世界跨度最大、最具发展潜力的经济走廊的同时,也面临着巨大的风险与挑战。

一是“一带一路”途经区域涉及多种文明,自古以来文明的冲突与融合就在该地区交替上演。日本学者长泽和俊认为,古代丝绸之路是世界主要文化的母胎和东西方文化交流的桥梁,其两端产生了美索不达米亚文明、埃及文明、花刺子模文明、印度河文明、中国文明等许多古代文明,自古以来还出现了祆教、基督教、佛教、摩尼教、伊斯兰教等宗教。<sup>[1]</sup>丝绸之路沿线地区的不同文明与宗教既有着友好交流、和谐交融的历史,也有暴力冲突、文明交恶的血火记忆。目前,欧亚大陆的印巴冲突、巴以冲突、极端组织“伊斯兰国”等热点问题均涉及宗教因素。

二是沿线许多国家尚处在复杂的政治经济社会转型之中,政治局势具有很大的不确定性。中亚、南亚、东南亚是“一带一路”的优先方向,该地区一些转型国家内部政治斗争十分激烈,一旦政局动荡或政权更迭,外资项目便有可能首当其冲地沦为政治斗争的牺牲品。例如,缅甸的密松水电站项目、泰国“高铁换大米”计划、斯里兰卡的科伦坡港口城项目、希腊的比雷埃夫斯港口私有化计划,等等。这些项目均是在相关国家政局发生变动之后出现变故,虽然有的项目经过重新论证审核之后又得以启动,但已经造成的恶劣影响与巨大损失是无法挽回的。

三是恐怖主义与地区冲突的威胁。近年来,中国“走出去”的企业多次成为恐怖主义的袭击对象。中国推进“一带一路”建设,不可避免地会触动国际上和当地一些利益集团的利益,从而引发各种各样的安全风险。“一带一路”所经过的地区恰是冷战后地区冲突集中爆发的区域——由三条“危机弧”所构成的破碎地带。第一条沿前苏联的主要势力范围,即波罗的海、中欧和巴尔干分布,是历史上有名的“火药桶”;第二条沿阿富汗、伊朗、巴基斯坦,到土耳其和中亚国家,直至近东和阿拉伯半岛,最后到苏丹、阿尔及利亚等国的伊斯兰教“新月形地带”;第三条位于南亚次大陆的印度、斯里兰卡和巴基斯坦的边界地区。<sup>[2]</sup>这三大地带也是经济社会发展落后或民族宗教矛盾较为激烈的地区。目前一些悬而未决的热点问题同恐怖主义结合在一起,成为欧亚大陆中部地区主要的动荡源。



针对沿线地区的复杂态势，中国可以充分利用公共外交的独特作用来开展工作。首先，中国在推进“一带一路”建设时应当对项目开展地区可能出现的各种风险进行评估，选择政治经济形势相对安全的地区开展合作项目，并做好前期的舆论引导工作。其次，“走出去”的企业不能过于依赖同合作国家当政者的关系，而给反对派留下权钱交易、暗箱操作的口实，应当注意与当地反对党、民间组织建立联系渠道，以免在对方政局突变后成为政治清算的牺牲品。再次，加强与沿线国家的反恐合作，强化企业的恐怖主义防范意识，按照国际通行做法抓好项目的日常风险防范工作，制定应急预案，最大程度降低中国企业面临的恐怖袭击风险。最后，在国际媒体上进行舆论造势。长期以来，一些国际组织、世界性媒体以环保、腐败、人权等为借口，通过舆论报道、游说等各种渠道影响东道国政府和社会，有意挑起当地民众与中资企业之间的矛盾，排挤中资企业和人员。对此，中国应当主动通过当地和国际媒体平台，用事实把中国投资对当地经济发展的贡献介绍出来，以免出现对中国不利的一边倒的舆论。

### 三、对存有疑虑国家：以开放包容心态开展增信释疑工作

“一带一路”沿线地区是欧亚大陆的中心地带，具有十分重要的地缘战略价值，该地区大国云集，各种利益错综复杂，各种矛盾冲突交织碰撞。由于重要的地缘战略位置和丰富的油气资源，中亚、南亚早已成为大国角力的舞台。“一带一路”倡议提出后，引起国际社会高度关注，但也有一些国家对中国的“大手笔”疑虑重重，其中不乏曲解和误读，还有的把中国的“新丝绸之路”倡议比作“马歇尔计划”<sup>[4]</sup>。

冷战结束后，日本、美国、俄罗斯等大国都十分关注中亚地区，从各自战略需要考虑，先后提出该地区战略构想。日本桥本内阁早在1997年就提出了名为“丝绸之路外交”的中亚外交战略，把中亚及高加索8国称为“丝绸之路地区”，与它们开展增进互信的政治对话以及加强能源合作。但由于各种原因，日本中亚外交战略的实施并不尽如人意。在沉寂了一段时间后，日本决定重建“丝绸之路外交”。2004年出台的《日本政府开发援助大纲》，将日本援助重点区域从“以

东亚、东南亚为中心的亚洲地区”延伸到“包括南亚、中亚的亚洲地区”。<sup>[5]</sup>为了推动“丝绸之路外交”，日本自2004年起推动设立“中亚（包括乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、土库曼斯坦）+日本”机制，通过与中亚各国外长定期会晤促进双方政治对话、经贸合作和文化交流。2011年7月，美国提出构筑以阿富汗为枢纽，将南亚、中亚与西亚连接起来，以实现能源南下、商品北上的“新丝绸之路”计划。美国希望“新丝绸之路”倡议对整个阿富汗的邻国都能提供关键性的经济推动。<sup>[6]</sup>2012年7月，在东京召开了关于“新丝绸之路”计划的部长级会议，美国希望将日本拉入该计划，中俄则被排除在外。近年来俄罗斯一直在推动欧亚一体化战略：建立强大的超国家联合体模式，使之成为当代世界多极中的一极，发挥欧洲与亚太地区的有效纽带作用。2014年5月29日，俄罗斯、白俄罗斯和哈萨克斯坦三国签署《欧亚经济联盟条约》。根据该条约，欧亚经济联盟于2015年1月1日正式启动，目标是在2025年前实现联盟内部商品、服务、资本和劳动力的自由流动，以及推行协调一致的经济政策。

各国不同版本的“丝绸之路”战略均具有一定的排他性，且均以中亚为轴心，将中亚作为联通欧亚的物流、资源、经济乃至政治枢纽，力争在“枢纽之争”中占据上风，借此扩大自身在欧亚大陆腹地的利益与影响力。日本“挺进”中亚的目的十分明确：一是争夺中亚地区丰富的石油和天然气资源，以实现日本能源进口渠道的多元化；二是在中亚地区扩大日本的政治影响力，制衡中俄在中亚地区的传统影响。美国构筑“新丝绸之路”意在通过“经贸与过境”组成的经济链条，使整个地区形成经济利益共同体，达到利用经济利益影响该地区国家间政治关系的目的。中亚地区始终被俄罗斯视为自己的势力范围，因此俄对其他大国力量进入该地区十分警惕，同时美欧因克里米亚问题发起对俄制裁，促使俄罗斯加快了欧亚区域一体化进程，以增强与美欧对抗的砝码。

在日、美、俄逐鹿中亚之际，中国提出了“一带一路”构想。与其他国家相比，中国的倡议涵盖范围更广，涉及国家、地区更多，受益面更大，开放性也更强。其他国家的丝绸之路战略带有较强的排他性与封闭性，试图构建自己占主导地位的势力范围，而中

国则描绘了一个更加开放、更加包容和更加强调合作共赢的宏伟蓝图。即便如此，美国、印度、日本、俄罗斯等大国仍然从传统的“零和”思维出发，对中国通过“一带一路”倡议可能主导欧亚区域持有很强的戒心。美国是当今国际秩序的重要缔造者和维护者，它的利益遍布全球，不希望中国借助“一带一路”将整个欧亚大陆整合起来，从而威胁到它及其盟友在该区域的利益。印度作为国民生产总值超过印度洋沿岸所有国家国民生产总值之和的唯一强国，一直试图在印度洋扮演主导性角色，对印度洋有一种“排他式的独占心理”<sup>[7]</sup>，对“一带一路”倡议经由印度洋自然比较抵触。为了抗衡中国的“海上丝绸之路”计划，印度莫迪政府提出了“季节”（Mausam）计划，试图在印度洋沿岸地区重建古代的贸易关系以及“印度洋世界”。<sup>[8]</sup>日本曾经在亚洲一枝独秀，被西方视为“优等生”，而今面对中国的强劲崛起有很强的失落感，对中国扩大在欧亚大陆的影响力更是心有不甘，对中国倡导的亚洲基础设施投资银行会不会冲淡日本主导的亚洲开发银行的作用存有疑虑。俄罗斯也对中国在中亚地区影响力的增长心存芥蒂，只是在目前与西方关系恶化的情况下，出于维护中俄友好关系的考量，也不好明确反对中国的倡议，只是提出该倡议要跟其他的国际项目相协调，起码不能影响到它力推的欧亚一体化战略。如果按照各大国的“小算盘”，“一带一路”建设极有可能引发新的地缘政治竞争。

为了消除一些国家的疑虑，中国已经明确宣布“一带一路”建设决不干涉沿线国家内政，不谋求地区事务主导权，不经营势力范围，而是要相互坚定支持，做真诚互信的好朋友。中国也反复强调，“一带一路”不是中国一家的事，而是各国共同的事业；不是中国一家利益独享地带，而是各国利益共享地带。除了这些政策宣示之外，中国在战略规划上也应当考虑相关国家的利益：按照自愿原则，把各大国囊括进“一带一路”的战略构想之中，充分照顾和尊重它们在该地区的利益，把“一带一路”打造成为共同发展的经济走廊。与此同时，各大国也需要转换思维，以全新的视角来看待全球化时代国家间的合作以及中国的崛起。

总的来说，“一带一路”建设是一项宏大的系统工程，是中国与世界实现共同发展的重大举措，也是破

除国际关系史上国强必霸魔咒的鲜活案例。“一带一路”沿线广大中小国家对中国倡议积极响应，希望借此机会搞好基础设施建设，改善民生，促进本国经济发展。但也应当看到，西方国家还有很多人仍习惯戴着“有色眼镜”来看待中国的发展，并从西方自身的经历推己及人，认定中国的崛起将难逃“大国政治的悲剧”，并对中国的动向进行防范与遏制。可见，“一带一路”倡议的推进将不可避免地会遇到各种杂音。中国的发展与崛起已经成为一个现实。中国应该如何让世界放下警惕、谋求共同发展？世界应该怎样接纳一个崛起的中国？公共外交在化解这些挑战的过程中将大有可为。

#### 注释

- [1] 《习近平在纳扎尔巴耶夫大学的演讲》，2013年9月8日。  
[http://news.xinhuanet.com/world/2013-09/08/c\\_117273079\\_2.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2013-09/08/c_117273079_2.htm).
- [2] 【日】长泽和俊：《丝绸之路史研究》，天津古籍出版社1990年版，第3页。
- [3] 唐永胜、刘东哲：《破碎地带与冷战后国际武装冲突》，《国际关系学院学报》2010年第5期。
- [4] Shannon Tiezzi, "The New Silk Road: China's Marshall Plan?", November 6, 2014, for The Diplomat. <http://thediplomat.com/2014/11/the-new-silk-road-chinas-marshall-plan/>.
- [5] 关健斌：《日本谋划“中亚攻略”》，《中国青年报》2004年8月31日。  
[http://zqb.cyol.com/content/2004-08/31/content\\_939905.htm](http://zqb.cyol.com/content/2004-08/31/content_939905.htm).
- [6] Robert D. Hormats, "The United States' 'New Silk Road' Strategy: What is it? Where is it Headed?". <http://www.state.gov/e/rls/rmk/2011/174800.htm>.
- [7] 葛汉文：《印度的地缘政治思想》，《世界经济与政治论坛》2013年第5期。
- [8] Akhilesh Pillalamarri: "Project Mausam: India's Answer to China's 'Maritime Silk Road' ", September 18, 2014. <http://thediplomat.com/2014/09/project-mausam-indias-answer-to-chinas-maritime-silk-road/>.

（作者为吉林大学公共外交学院副院长、副教授）

责任编辑 李 萌