

“一带一路”战略实施中地缘政治的不利因素及对策^{*}

吴楚克

(中央民族大学 民族学与社会学学院中国边疆学研究中心,北京 100081)

[摘要] 习近平总书记2012年提出“新丝绸之路”战略,到2015年APEC会议前后,各地宣传的热度达到高潮,特别是学术会议和研究课题几乎在今年底更是一浪高过一浪。2014年,“新丝绸之路”更加具体化为“一带一路”,面对“一带一路”战略这样一个未来远景式的宏观发展规划,铺天盖地的会议研讨、内外宣传,让人们感觉这像是一场政治文化经济运动,不像是一个远大宏观国际发展战略的展开。本文就目前“一带一路”应有的正确看法和相关国家的应对态势,进行粗略的分析,不妥之处,敬请指正。

[关键词] “一带一路”战略实施;地缘政治;不利因素;对策

[中图分类号] D815.3 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-5110(2016)02-0007-06

一、“热丝路”的“冷思考”

最近,我们发现除了理论研究、宣传报道和会议研讨以外,真正落实到实处的“一带一路”战略就是党中央、国务院出台的“丝路基金”和丝路沿线部分国家的“丝路合作”项目,这些落实的项目都是以投资前景和资金到位为前提。但是,国内各行业以此为例为项目并已经支出的资金和即将准备为此花钱的单位正在与日俱增,问题的关键在于,这大部分项目只是挂名而已,不管“一带一路”战略到底是什么?为什么?怎么样?反正钱已经花出去了,领导的业绩已经有了。这不由得需要冷静思考一下“一带一路”战略。

首先,这个战略是一个应对国际局势未来发展的宏观规划。美国提出“重返亚洲”战略,是在美国结束伊拉克、阿富汗战争,了结利比亚战事以后,重新回归传统战略的重大步骤,而这个传统战略就是在“苏联解体”以后,迫使共产党依然执政的中国也发生内乱,并最终导致“民主化改革”或者“共产党下台”。2001年的“9·11”事件,改变了美国和西方传统战略的重心,耗费了大量资源投入到伊拉克和阿富汗战争中,无暇东顾。战争基本结束后,2007年世界范围内卷起的“颜色革命”浪潮,导致以美国为首的西方国家不得不把精力又投入到类似“星星之火”的“颜色革命”中,从亚洲的缅甸、欧洲的格鲁吉亚、乌克兰到非洲的利比亚、埃及、阿尔及利亚,再到中东的叙利亚,这场目的各异的“颜色革命”引发了“势若燎原”的战争。这两场全球范围的“战争与革命”从1992年延续到2014年,大量消耗了西方的实力,而2008年开始的金融危机,让深陷泥潭的美国终于意识到“苏联解体”后的“红利”已经消耗殆尽。美国的“重返亚洲战略”就是采取收缩后的新的进攻战略,以便在可以预见的将来,迫使共产党中国出现前苏联式的“坍塌”。^①正是在这样的大国际战略格局下,党中央提出“一带一路”战略,以“西进南下”摆脱美国的遏制和围堵。所以,从某种意义上说,这是“战略突围”和“战略转移”,不是投资方向的改变,更不是过剩产业转移。想想西去路上的国家面积、人口数量 and 经济发展程度,就应该明白在相当长时期内我们

^{*} [作者简介] 吴楚克,男,蒙古族,内蒙古呼伦贝尔人,中央民族大学教授,博士生导师,研究方向为中国边疆政治学。

[基金项目] 2015年国家社科基金重大项目“‘一带一路’视野下的跨界民族及边疆治理国际经验比较研究”(15ZDB112)前期成果。

^① 珍妮·克萊格. 中国的全球战略: 走向一个多极世界[M]. 葛雷, 洪漫, 李莎译. 北京: 新华出版社, 2010: 82.

需要投入,而不是挣钱。目前,国内大部分人把“一带一路”战略当作经济发展的机会,投资赚钱的思路来对待,远远偏离了该战略的意图。

其次,2013年11月爆发的“乌克兰危机”又一次拖延了美国“重返亚洲”的步伐,从一定意义上说,这也降低了“西进南下”的紧迫性。目前乌克兰东部危机并不是问题的核心,因为,只有乌克兰东部危机得不到解决,俄罗斯接纳克里米亚半岛的事情才会被“忽略”,克里米亚才会慢慢被俄罗斯“消化”掉。然而,叙利亚危机又一次给俄罗斯提供了转移国际关注点的机会,俄罗斯主动大规模介入叙利亚国内战争,而且效果突出,直接震慑以美国为首的北约,稳住了阿萨德政权,打击了极端伊斯兰组织。让俄罗斯赢得了主动。当欧美终于意识到让俄罗斯放弃克里米亚是根本不可能的时候,乌克兰东部危机才会最终解决。这一历史的机遇又一次为中国创造了“快速发展”的条件,因此,把“新丝绸之路”战略扩展为“一带一路”,正是为了提振“面向海洋”、开发南海的步伐,坚持“九段线”的南海主权,突破第一岛链,为彻底解决南海争端和台湾问题打下基础。^① 美国正是看到这一点,才强调美国海军巡航南海的必要。如果以所谓“桥头堡”的意识来认识“陆路通道”和“海上出口”,就把“一带一路”战略拓展延伸的战略意图变成了在沿边界构筑经济合作区域和输出基础设施建设的国内规划,这大大降低陆地战略缓冲和海外作战的宏图大略。也正因为如此,在乌克兰危机问题上,中国没有力量影响欧美对俄制裁和俄罗斯对欧美的反制裁,因此,中国的态度将直接影响“一带一路”战略的实施和成效。

其三,周边国家与中国存在的陆上和海上争议“被放大”,直接原因是美国的“重返亚洲”战略,间接影响了中国陆上和海上“丝绸之路”战略的展开。从根本上讲,“丝绸之路”上遇到的障碍是“制度性”的,如果再把历史上的、领土领海上的和资源竞争上的因素加进去,就使问题复杂和表面化,不愿意看着中国强大而迫使他们遵守习惯了的不平等规则,这就是目前中国与周边国家关系的特点。据台湾媒体报道,有9个周边国家担心与中国发生军事冲突,而台湾超过60%的人反对两岸“经济一体化”,尽管他们几乎是靠中国获得经济增长。也就是说,在解决存在这些问题的国家和地区关系上,靠“经济牌”是不管用的;或者说,试图用经济利益最终解决问题是自我安慰,我们不能再“掩耳盗铃”了。然而,在那些关于“一带一路”战略实施方法上,更多的是“拿钱开道”,这与这个战略倡议的未来蓝图背道而驰。因为,这个战略需要的是新一代中国人的意志和信心,传递的是“上善之国”的道德和自信,普及的是中华几千年文明真谛和文化魅力。而一窝蜂地拥上去,用满脑子的经济开发和赚钱意识“拼写”丝路未来,恐怕不但让战略目标大大折扣,而且可能最终不了了之。

其四,“新丝绸之路”从陆上向西东方向拓展,与俄罗斯的传统势力范围有冲突,所以,哈萨克斯坦和土库曼斯坦在加入俄罗斯主导的“欧亚经济联盟”后,声明不会影响与中国在开发“新丝绸之路”方面的合作。事实上,俄罗斯对蒙古国、中亚五国到伊朗都有更加长久的深远的影响,就目前看,这些国家更多的是从经济上利用中国,政治上未必会有改变。此外,越过伊朗,我们就遭遇传统的“奥斯曼墙”,这堵一直以来存在的突厥人阻止东方人继续西去,帮助伊斯兰化的突厥人东进的“墙”会降低“丝绸之路”的影响力。这绝不是发几趟直通欧洲的火车,就显示了“新丝绸之路”成就的问题,当穿越这个地带成为联系中欧贸易的重中之重时,非传统安全因素就会找上门来。而在海上,美国挑拨与中国存在领海和岛屿争端的国家关系,支持这些国家直接使用武力对抗中国,因此,快速发展强大的海军以维护我国海洋权益和岛屿主权是目前当务之急,可以说,没有强大的现代化国防力量,就别想在海洋争端中获胜。这与陆上丝绸之路的开发还是有较大区别的,因此,我们需要集全国力量发展强大的工业和制造业,特别是船舶制造业,快速提高军事装备和现代化水平,才是正事。“一带一路”战略最根本的还是把我们内功练

^① 李国强.南中国海研究:历史与现状[M].哈尔滨:黑龙江教育出版社,2003:502.

好,而不是借这个战略的名义,大把花钱,捞个人名利。

一个国家的性格,正如她的国民性格一样。我们让别人尊重的不是你有多少人和身上有多少钱,而是团结、自信、清醒和互爱。同样,在如何看待和怎样对待“一带一路”这样的国家战略时,必须抛弃局部、单位、个人利益,才能认清这个宏大战略的未来意义,才能真正关心和爱护这个战略的实施。

二、“一带一路”战略与东南亚国家以及西南边疆治理

总体来看,东南亚国家处在经济体制趋向完全市场化,并由泰国引领变化趋势的状态;政治体制却处在多党选举制、一党执政制、新旧政权联合执政的复杂状态;文化上,泰国、缅甸、老挝宗教相同,氛围浓厚,柬埔寨次之,越南迥异。在这种情况下,东南亚国家在政治经济体制方面出现变化将是未来的主要特征。

首先,老挝、柬埔寨政治上过去受越南影响大,今天这种影响依然还有。随着老、柬开放改革的发展,国内执政政治势力构成出现变化,政权控制力呈现弱化倾向,宗教力量在保持社会秩序中扮演越来越重要的作用。越南的政治影响力也在变化当中,特别是缅甸2011年11月7日实行多党制大选,吴登盛当选以后外交进展迅速,对老、柬两国政治局势产生微妙影响。从文化和语言来看,老、柬与缅甸更为接近,而缅甸在文化和宗教上受印度影响更大。

其次,缅甸目前处在变化初期,民选政府以关注民意为由,扭转以往军人政权的对内对外政策。缅甸国内某些受西方指导的舆论鼓噪前军政府为获得中国支持而让国家利益受损,一些国民受舆论影响认为在基础投资和资源开发合作项目中,缅甸权益没有得到保障。缅甸总统吴登盛突然叫停密松水电站就是“听从民意”的决定。这种舆论氛围在目前东南亚国家带有普遍性,一方面这些国家的经济增长依赖与中国的贸易,另一方面对资源开发和出口到中国存有不平衡感。未来缅甸对其他四国的影响会逐渐加大。

其三,必须注意到“民意”对东南亚各国政府决策的影响增强,以往只注重政府和党际交往,忽略了广泛的宣传和文化交流,以为相邻相近,民间交往长久和频繁。其实,民众未必真正了解中国的发展变化和睦邻政策。而且,由于交通便利和跨界民族的存在,中国政府未必了解中国民间商人在东南亚国家从事什么样的经济活动,也控制不了巨大的地下市场的存在。所以,这些国家的民众如何看中国是一个未知数,但肯定不会是一些学者以为的“基础牢固”。例如,在老挝北部有大量中国湖南人,几乎垄断了中小型商业活动,把大片森林砍伐光。所以,我们也就可以理解为什么有的国家民众反对和中国合作开发。

其四,越南、老挝、柬埔寨、缅甸与中国关系的共同特点是“以小赖大”,这与历史惯性有关系。也就是说,过去我们只注重与这些国家的领导人建立友好关系,不注重在民众中宣传中国形象,而以往中国投资开发又以出让利益或疏通关系为特点,形成只要我们办事必须“拿钱开道”的习惯。以至在别国那里正常的商业、文化、教育甚至学术活动,“中国人办”就必须多出钱,比如参加会议的大会发言者都有费用,中国人没有,据说这是惯例。平等对他们来说感觉就是吃亏,而我们自己一些人宁愿拿钱了事,助长这种贪腐气氛。东南亚国家几乎所有口岸的出入境执法人员向因私出国的中国公民收取贿赂,如果你不给,就可能被拖延时间。这是公开的秘密。

其五,泰国在地缘和文化上更容易与缅甸、老挝接近,特别是共同的宗教信仰会越来越加强双方民间交往。缅甸多党选举和开放必然推动与泰国的政经往来,但缅甸对印度的热情存有戒心。老挝国内市场彻底开放,但由于基础设施建设极度落后,资源开发和制造业都处于初级阶段,对国民经济的冲击还处在“自然调控”阶段,这为各级官员以权谋私提供了条件,阻碍了社会进步和发展。越南与老挝类似,不同的是越南总认为自己是东南亚的“头”,处处希望领先。

针对东南亚各国变化了的形势,我们需要调整方针政策。第一,改变外交上被动维持的局面,在加强经贸往来的同时,注重加强文化宣传和教育支持;第二,基础设施投资要符合当地实际,不能只搞“面子工程”,资源开发应该以长远利益为目标;第三,要主动成为规则和法律的倡导者、制定者,依靠世贸规则、相关国际法律和双边协定处理经济问题;第四,尽早建立货币互换和流通机制,规范边境贸易;第五,加强军事合作,提高边境管理的主动权、影响力。

总之,小国有小国的生存之道,大国也应该有大国的办事规矩,“大不能欺小,小也不能赖大”。否则,一旦利益要求得不到满足,便会引入外部大国势力,威胁地缘安全。这是当今中国解决地缘安全必须考虑的问题,要让那些企图借助他人之手的做法加倍付出代价,才能维护正常的东南亚的国家关系。

在分析了“一带一路”战略的宏观意图和东南亚国家的状况后,我们才能较为客观地分析“一带一路”战略与西南边疆的关系,其实,西南边疆的开发与治理是个“经久不变”的话题,问题是“一带一路”战略对这个问题的进一步解决有什么新意义。

第一,西南边疆地区是连接陆路“丝绸之路”和“海上丝绸之路”的结合部。从中国西南地区向南进入南海,除广西以外,需经过印度、缅甸、泰国、老挝和越南,再把印度除外,就是缅甸、越南、老挝,泰国需经水路。也就是说,西南边疆是内陆南下入海的中转站,广西有独特的位置优势,直接的出海口增加了广西海上通道的分量,但是,广西东紧邻广东,广东无论是交通物流还是贸易生产都力压广西,广西西紧邻云南,云南的比邻国家超过广西,贸易需求和产品输出超过广西。由此来看,云南在“一带一路”战略中拥有得天独厚的优势,就是充分利用和开发比邻国家的经济贸易关系,建设自己的地缘优势和竞争格局。

第二,从中国与周边国家关系来看,东南亚国家传统上以利为核心,争夺经济利益始终是他们的国家利益。因此,历史上的边疆冲突基本围绕利益而发,这必然导致与中国关系时起时落。新中国建立以来,除了短暂的社会主义国家的所谓共同利益以外,其实就是我们输出更多实际利益给相关国家。情况的改变发生在改革开放以后,当我们也把经济规律提升到国家利益高度,经常性的冲突在所难免。至今,国际贸易规则和东盟国家贸易协议成为我们与东南亚国家打交道的主要依据,此外,与相关国家签署资源开发协议和投资协议都存在一定的政治意义。因此,如何利用“一带一路”战略只能是在目前相关国际贸易体系和相关国家贸易协议的基础上进行,也就是利用“丝路基金”和“亚洲基础设施投资银行”扩大贸易往来。

第三,在我们把经济规律提升到国与国关系的基础性地位的时候,周边国家却开始利用国际政治关系来增加“要价”,提升本国的贸易“分量”。东南亚国家尤其如此。因此,在开发西南边疆过程中,应该以国内为核心,不应该把开发利用比邻国家作为核心,集中宝贵的资金和发展机遇,首先把西南边疆基础设施和生产基地建设好,把信息和交通物流打造成世界一流,把对方吸引过来,而不是投资过去。我们自己建设好了,才有底气排除政治因素和贸易讹诈,以合理的国际贸易合作方式推开东南亚市场。

第四,西南边疆治理主要是应对非传统安全威胁,不存在反分裂局势,极端宗教组织和恐怖暴力事件也主要是来自外部。因此,首先应该在边境管控方面提升现代化水平,全面打造一流的边境监管和电子信息化布控,增加边境管理的专业队伍和提升装备水平,增加一线官兵的职业化培训和待遇等,其次应该把社会治理和安全治理作为一个问题的两个方面同时进行,不能只打击犯罪,不从根本上解决犯罪的根源,在解决毒品和走私问题上就是如此。除了依法打击直接犯罪行为外,应该对毒品和走私地区的政府部门,包括内地,进行追查和责任追究。把那些想通过毒品和走私获利的各个链条上的人群都纳入法律打击的范围。

第五,西南边疆跨界民族一般人数不多,除壮族外,多是 30 万人以下的人口较少民族,对于他们来

说国家认同问题的意义用不着天天提,首要问题是过上好日子,经济上去了,认同问题也就解决了,生活水平不如对面,认同问题就没有根本解决。这与新疆、西藏、内蒙古面临的跨界民族问题有完全不同的性质。因此,在制定和实施民族政策法规时,应该因地制宜,以当地、当时情况为转移,而不能生搬硬套。现在,解决少数民族问题存在的最大误区就是所谓“全国一盘棋”,地方干部省事,却解决不了当地实际存在的问题,总把民族问题上升到政治认同层面,捆住自己的手脚。

三、“一带一路”战略与俄罗斯、蒙古国和中亚5国

俄罗斯、蒙古国和中亚5国是“一带一路”建设重要的战略支点国家,陆路丝绸之路经济带重点打造的新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国—中亚—西亚国际经济合作走廊即以这一地区为战略依托,而该地区各国跨界民族、边疆问题复杂多变,且与地缘政治、大国战略博弈相互交织。从某种意义上说,这些国家和地区的跨界民族问题与边疆治理的走向将直接影响到丝绸之路经济带建设的成败。

俄罗斯是一个地跨欧亚的多民族国家,伴随着前苏联解体产生的跨界民族和边疆问题十分突出。从苏联独立出来的乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和哈萨克斯坦等中亚5国地处亚欧大陆腹心,被地缘政治学家麦金德称为掌控欧亚大陆乃至世界的“心脏地带”。^①中亚5国均为多民族国家,独立后主体民族与其他民族特别是俄罗斯人的矛盾突出,历史上遗留下来的跨界民族问题使中亚地区民族关系更加复杂化。我国的新疆、内蒙古与蒙古、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦等国接壤,其间存在着蒙古族、俄罗斯族、哈萨克族、维吾尔族、塔塔尔族、柯尔克孜族、塔吉克族等7个跨界民族,其中俄罗斯族、蒙古族、哈萨克族、柯尔克孜族、塔吉克族的主体均在海外,且建有主权国家,对我方一侧跨界民族及边疆治理有着不容忽视的影响。新独立的中亚国家政治稳定性较差,在经济发展迟缓的压力下,容易造成中亚地缘政治的脆弱性和伊斯兰化倾向,直接威胁我国西北边疆地区的稳定和安全。目前活跃于中亚和新疆的三股恶势力——民族分裂主义、宗教极端主义和恐怖主义正是这一地区跨界民族问题的缩影。因此,在“一带一路”建设视野下研究俄罗斯、蒙古和中亚5国的跨界民族与边疆治理经验对于我国具有重要的理论价值和现实意义。

目前学术界对俄罗斯和中亚民族问题与民族政策的研究已取得了一些成果,但从共建“一带一路”,促进国际合作发展的视角进行的相关研究和经验总结还十分欠缺。从地缘政治、大国博弈的角度看,“一带一路”面临的关键挑战,在海上是美国,在陆上是俄罗斯。历史上,丝绸之路的兴衰与俄罗斯的兴衰密切相连。俄罗斯把中亚视为自己传统势力范围,因此俄虽对“一带一路”建设表示欢迎,但又担心其主导的欧亚经济联盟受到冲击。从族际政治和边疆治理看,俄罗斯和中亚5国的相关政策正处在一个重大转折的关头。俄罗斯总统普京把前苏联以联邦制为核心的民族边疆治理模式归纳为“拼盘模式”,认为这是一种失败的理论——强调民族分界、民族身份和地域多元主义而使社会泾渭分明、政治多元分野,最终容易演化为民族战争甚至国家分裂。从普京时代开始,俄罗斯摒弃“拼盘模式”,以“融合模式”处理复杂的民族问题和边疆问题。所谓融合模式,即以构建统一的国家认同和公民身份认同防止民族矛盾和冲突演变为分裂,其治理思路是从族际主义向区域主义取向转变,各项政策朝着塑造俄国民族、培养公民社会的方向发展。继2001年起撤销了俄罗斯联邦政府下设的专门负责民族事务的部门,并将其职能分别移交给内务部、外交部和经济发展与贸易部之后,普京又在2004年下令在联邦政府下设地区发展部,将处理民族关系以及保护俄联邦少数族裔和少数原住民权利的问题纳入该部的职权范围。为淡化车臣的特殊地位,统筹北高加索地区各个联邦主体的经济发展,2010年,俄罗斯政府批准成立了北高加索联邦区,包括塔吉克斯坦共和国、印古什共和国、卡巴尔达—巴尔卡尔共和国、卡拉恰伊—切尔克

^① 麦金德.历史的地理枢轴[M].北京:商务印书馆,2010.

斯共和国、北奥塞梯共和国、车臣共和国和斯塔夫罗波尔边疆区 7 个联邦主体。

在前苏联时期,中亚 5 国在法律形式上是苏联的加盟共和国,实际上只相当于“一个省”的地位,哈萨克人、乌兹别克人、吉尔吉斯人、塔吉克人处于少数民族地位;中亚 5 国独立后,这些民族身份转变为独立主权国家的主体民族,各国均奉行“主体民族化政策”,以宪法和国家其他主要法律的形式确立主体民族在该国社会中的优越地位,否定民族自决权,倡导文化多元化;强化“人权和公民权”,淡化民族观念,等等。由于中亚地区的多元民族结构和沙俄时代、前苏联时期人为地边界划分和移民,独立后的中亚各国存在大量的跨界民族。而主体民族化政策使中亚 5 国民族问题尤其是跨界民族问题凸显出来,各国境内的主体民族与非主体民族的矛盾激化。^① 所以,中亚 5 国与中国的“丝路贸易”始终处在“叫好”但很少“入座”的状态,就是因为各方利益争夺,致使政府不敢轻易放手,除非是在政府层面的大型基础设施建设和能源工业,个体边境贸易和私人公司合作投资困难重重。

总之,如何能够达到实事求是的看待任何一个战略和实施方法,是正确认识问题的前提,当然,也是我们研究分析“一带一路”战略以及开发治理西南边疆等的前提,也只有这样,理论分析才能做到彻底,而理论的彻底性是现实性的保证,才能被人们所接受。

Geopolitical disadvantages in the implementation of the Belt and Road Initiative and possible solutions

WU Chu-ke

(School of Ethnology and Sociology, Minzu University of China, Beijing 100081, China)

Abstract: The “New Silk Road” Strategy was proposed by the Chinese President Xi Jinping in 2012, which has aroused a heated discussion throughout China, especially before and after the APEC meeting plus frequent academic meetings and research forums. The “New Silk Road” Strategy was upgraded and crystallized to the Belt and Road Initiative in 2014 as a macro-development plan. However, numerous forums and much publicity have made it somewhat like a political, cultural and economic movement rather than a grand international development strategy. This paper analyzes the correct attitude towards the Belt and Road Initiative and the coping strategies of the countries involved.

Key words: The implementation of the Belt and Road strategy; Geopolitics; disadvantages; counter-measure

[责任编辑: 王德明]

^① 吴楚克.西去丝路第一国:哈国纪事[M].北京:2015:236.