“一带一路”背景下中国海外利益在小国的保护研究

高 鹏,张甲英[1]
(青岛大学 政治与公共管理学院,山东 青岛 266000)

[摘 要] 在推进“一带一路”中,中国在小国的物质性与非物质性海外利益均面临风险,原因主要有内外两个方面:从内部看,对小国尚存错误认知,人文外交总体规划待完善,也存在着企业或个人的不规范行为;从外部看,“一带一路”沿线小国的脆弱性、对外依赖性及边缘性特征导致中国的海外利益遭受风险。中国应根据海外利益的具体风险状况及遭受风险原因制定措施,从自身出发,纠正对小国的错误认知,建立小国专属投资政策,增强针对小国的避险意识,开展有效宣传以改善中国形象;针对小国特性,提高应对突发事件能力,增强对小国的战略惩戒能力。从而有效保护中国在“一带一路”沿线小国的海外利益,并为沿线小国稳步构建命运共同体服务。

[关键词] 中国; “一带一路”倡议; 小国; 海外利益风险; 海外利益保护
[中图分类号] D822 [文献标识码] A [文章编号] 1673-0755(2020)04-0052-09
DOI:10.13967/j.cnki.nhxb.2020.0062

一 问题提出、文献综述及概念厘定

近年来,随着“一带一路”倡议的推进,同时中国海外利益愈加广泛分布于全球各地,安全风险问题也因此日益凸显。习近平于 2014 年指示:“要切实维护我国海外利益,不断提高保障能力和水平,加强保护力度。”[1]2018 年十三届全国人大一次会议上,国务院总理李克强在政府工作报告中也提出,“推进大国协调合作……完善海外利益安全保障体系”[2]。在现实与顶层设计双重需求下,一个紧迫的问题也显现出来,即:中国该如何保护自己的海外利益?

该问题的既有相关研究主要分为 5 类:第一类,从不同理论视角研究中国海外利益保护。王逸舟从创新不干涉原则出发,认为应从理论上创新,从而为海外利益保护实践提供依据[3];王发龙则分别从国际制度和分析折中主义两种理论视角指出,面对海外利益维护的现实困境,抛弃倚重外交、法制、军事等传统路径,而以权力、制度、文化三大维度构建海外利益维护战略[4];吕晓莉、徐青[5]和辛田[6]独辟蹊径,以构建社会机制和私营化角度来探讨保护海外利益,增加了不同于顶层设计的社会向度;刘莲莲通过制度棱镜来设计海外利益保护机制,以确保保护措施在国际社会的正外部效应。第二类,研究中国在具体区域的海外利益保护[7]。周术情提及在非洲利益受到极大挑战的情况下,中国可通过倡导现代企业经营理念,加强与非洲文化交流,提高国民素质,并最终提升综合国力等措施来应对[8];刘林智[9]和钱学文[10]注意到中东阿拉伯世界政治剧变给中国的海外利益带来严峻挑战的现实,他们建议国家积极调整区域战略规划,深化与该地区国家间的沟通与合作;吴志成与董柞壮则将“一带一路”沿线区域的中国海外利益保护作为研究对象,认为可通过顶层设计、制定预警方案、凝聚大国共识、提升沿线国家安保能力、传播和讲好“一带一路”故事、学习和借鉴他国国际维权经验,维护中国海外利益安全[11]。第三类,研究中国在具体领域的海外利益保护。汪段泳和苏长和通过评析中国经贸金融等经济领域以及海外公民安全等方面,指出中国在海外利益保护上存在的问题,并有针对性地提出未来研究议程[12];李众敏以保护海外经济利益为旨归,认为应健全保护机制与机构、强化相关立法,还需进行政策调整并培育大型跨国公司[13];陈积敏梳理了中国海外投资保护的现状与对策,呼吁结合中国自身

[收稿日期] 2020-04-07
[基金项目] 2018 年国家社科基金一般项目“美国印太战略对‘一带一路’倡议的对冲效应及我国对策研究”资助(编号:18BGJ053)
[作者简介] 高鹏(1980—),男,山东平度人,青岛大学政治与公共管理学院副教授,法学博士。
1 外交学院国际关系研究所硕士研究生。

特点,探索行之有效、具有中国特色的海外投资保护之路[14];孙晓光与张赫名围绕海洋战略,谈中国在“一带一路”沿线区域的海外利益转型与保护[15];项文惠则着重在海外中国公民保护的领域里谈理念、内涵与未来走势[16];傅小强从反恐领域来探究推进海外利益保护问题[17]。第四类,综合研究中国的海外利益保护。肖晞与郎帅[18]、李志永[19]、于军和程春华[20]等都对中国海外利益从概念辨析、发展历程,到世界主要国家海外利益保护经验做详细分析,最终分别提出构建中国海外利益的保护与拓展模式。第五类,研究国外的海外利益保护经验,对中国形成镜鉴。刘宗义[21]、宋莹莹[22]、钱皓[23]和杨娜[24]等人分别从印度、美国、加拿大、法国、英国和德国的海外利益保护经验出发,映照中国的海外利益保护。

通过文献梳理发现,国内学界对于中国维护海外利益的研究:一方面,呈现出与政策接轨的特征。如 2013 年“一带一路”倡议提出之前,已有大量关于中国海外利益保护的相关研究出现,之后海外利益保护研究更加如火如荼。另一方面,研究视角多元、全面。从基于不同理论或实践,到领域或区域,再到对其他大国海外利益保护经验的视角。但上述研究并未考虑中国海外利益法定依附国的身份差异,而撇开海外利益法定依附国的类属身份谈中国海外利益保护,容易适得其反。因此对中国海外利益的法定依附国应细化分类,对每一类属国家,采取不同的保护措施。国际关系研究中,国家行为体可以划分为大国、中等强国和小国三类。一般而言,大国或中等强国有比较稳定的国内政局,也有比较独立的外交政策;小国的政局往往充满不稳定性,社会动荡频次较高,外交政策也易受他国影响而发生摇摆。从这个角度说,中国海外利益在小国往往会遭遇更多风险。在“一带一路”倡议所确定的 5 个重点合作方向、6 个国际经济合作走廊①基本上都行经“小国”的情况下,确有必要研究并回答如何应对中国海外利益在小国遇险?下文将着重回答这一问题,并根据逻辑链条安排如下:首先,考察中国海外利益在小国主要遭遇何种类型风险;次之,分析导致这些类型风险的因素;最后,根据风险类型与致险因素,建议因应施策,以最大程度保护中国海外利益。

为了适应本文语境,“小国”和“海外利益”两个主要概念需要界定。就“小国”而言:政策界和学术界对小国的定义至今莫衷一是,无论从人口、面积、军队规模和国民生产总值等物理指标来衡量,还是从权力分配、国际政治理论指标等方面来衡量都未达成统一的认知。“小国”这一概念在政学两界并无定论,实则揭示了这一类属国家并非铁板一块,从现代世界体系“中心”与“边缘”的角度来看,就可以分类为欧洲小国与发展中小国。但基于推进“一带一路”的正式文本中的 5 个合作方向和 6 个经济合作走廊并未包括拉美发展中小国,因此本文将“小国”限定于“一带一路”所行经的亚非发展中小国(后文统一将“亚非发展中小国”表述为“小国”,并不再赘述),这些国家即使有的人口较多,领土面积较大,但因其发展程度较低和国际影响力较弱,因此也被归为“小国”。就“海外利益”而言,国内学术界主要存在以刀书林、苏长和与陈伟恕等人所下的三类代表性定义。基于中国海外利益的日益广泛性,以及对海外利益认知的扩大,本文将采纳陈伟恕所下的定义,即海外利益包括物质性和非物质性双重利益。他认为中国海外利益是在有效的中国主权管辖范围以外地域存在的中国利益,既指中国机构和公民在海外的生命、财产和活动的安全,又指在境外所有与中国政府、法人和公民发生利益关系的有效协议与合约,以及在境外所有中国官方和民间都应公平获得的尊严、名誉和形象[25]。

二　中国在“一带一路”沿线小国海外利益风险类型

了解中国在小国的海外利益(潜在)风险类型,是提出对策、合理化解或规避风险的前提。将中国在小国的海外利益归为两大方面的前提下,风险类型大致分为以下两大类:一方面为物质性海外利益风险,主要包括海外资产、投资与市场、航道的自由与安全、中国公民人身财产安全三种风险;另一方面为非物质性海外利益风险,主要包括国家、企业法人和公民个人的尊严、声誉与形象三种风险。

(一)中国在小国的物质性海外利益风险类型

1. 中国的海外资产、投资与市场风险

亚非小国内部政治因素及其内部发生的不可预见的混乱使我国在亚非小国的海外资产、投资与市场面临风险。一方面,亚非小国内部政治因素容易给我国带来海外利益损失。2018 年 9 月,马尔代夫新政府上台后,称将退出与中方签订的自由贸易协定,马尔代夫新当选总统萨利赫表示,考虑到面临的经济形势和腐败问题,新政府将重新评估和审计与中国的合作项目。另一方面,亚非小国内部发生了不可预见的动荡混乱,这给中国的海外利益带来风险。利比亚内战期间,有高达一百多亿美元的中国工程项目遭受严重损失,中国在当地承包的大型工

程项目几乎全部停工,工程人员被迫撤离,一些项目直接受到了炮火的波及或被武装人员洗劫。2019 年 1 月 20 日,肯尼亚与索马里交界的加里萨郡发生一起中资企业项目营地遭武装分子袭击事件,导致中资企业项目实施中断。

2. 中国在国际航道的航行自由与地缘政治风险

不同于海盗对船只航行的威胁可以采用军舰或安保公司护航的解决方式,在中国几乎所有的入洋通道都要经过他国管理区域的情况下,在地缘政治层面对中国在国际航道的通航自由与安全造成了风险。以马六甲海峡为例,作为中国最重要的外贸和能源通道以及中国能源运输通道的“咽喉”要地,它承担了中国 80% 的原油运输,但其安全上的不确定性已经逐渐对中国形成了能源上的“马六甲困局”。中国能源需求量日益增加,但自身的生产与供应速度增长较缓慢,使得能源缺口产生并增大,对进口的依存度渐升,对马六甲海峡的依赖性也在增加,风险也在增大。印度洋也与中国的经济与安全息息相关,中国最主要的能源通道以及西向的贸易通道都要仰仗印度洋。从阿拉伯半岛到西太平洋的海上航线可称为新的海上丝绸之路,而印度洋涵盖了这条海上丝绸之路的绝大部分地区,是中国战略资源进口与对外贸易的重要海上通道。近年来,中国在印度洋海上通道必经的亚非小国遭遇地缘政治瓶颈。例如,2015 年斯里兰卡新总统西里塞纳上台后不久即叫停中资科伦坡港口城项目,次年 8 月,斯里兰卡政府发言人塞纳拉特内对媒体表示,斯里兰卡政府不得不就中国投资的科伦坡港口城项目与中国投资方重新修订了建设协议,斯里兰卡撤回了先前给予中方的 20 公顷土地永久使用权,改为 99 年租赁,主要是因为印度政府警告斯里兰卡,该项目一旦完成,斯里兰卡的主权将被画上一个大大的问号[26]。

3. 中国公民在小国的人身财产安全风险

随着中国与“一带一路”沿线的亚非小国交流日渐频繁与深化,我国出境人数大幅增长,出境旅游、经商、留学以及执行公务的人数急速上升,中国公民在海外的人身、财产及各种合法权益受损的情况日益增多。中国公民在亚非小国的财产与人身安全风险主要表现在:中国境外领事保护与协助案件增加。2018 年外交部和驻外使领馆会同各有关部门妥善处理领事保护和协助案件约 8 万起,案件数量较上年增长 1 万起[27]。从亚洲来看,“一带一路”沿线的亚洲小国是海外中国公民领事保护与协助案件最集中的地区,且案件占比继续扩大。2018 年,亚洲地区是涉及中国公民领事保护和协助类案件发生频率最高的地区,占总量的 40.6%[28]。从非洲来看,2018 年 10 月,阿尔及尔、奥兰等多地发生数起中国公民遇袭事件,造成中国公民 1 人死亡,10 余人不同程度受伤。同月,中非共和国首都以外地区军事冲突、恶性治安案件频发,索索那孔波市(Sosso · Nakombo)发生的恶性案件致中国公民三死一重伤[29]。

(二)中国在小国的非物质性海外利益风险类型

1. 中国在小国的声誉风险

中国在亚非小国的声誉,日益受“中国威胁论”的影响,国家声誉遭受严重损害,无形之中为中国在亚非小国推进“一带一路”增加了难度,为海外利益带来风险。自 2000 年以来,发展中国家出现粮食危机及粮价上涨,由于中国政府具备动员大型国有企业参与大规模租赁土地和出口导向型生产的能力,坊间出现了对中国可能产生“农业帝国主义”模式的怀疑[30]。

2. 中国(企业)在小国的形象风险

中国(企业)在亚非小国所作所为往往被冠以“新殖民主义”,从而在进行海外投资的过程中遭受到非议、阻碍甚至失败。例如 2013 年 1 月,中国黄金集团收购非洲巴里克黄金公司股权失败,与坦桑尼亚最大的金矿失之交臂,近三个月的谈判和努力最终化为了泡影[31]。这与将中国视为新殖民主义的论调不无关系。再以柬埔寨为例,部分中国中小企业在柬埔寨的无序投资影响了中国在柬埔寨的形象,中小企业普遍缺少正规管理,急功近利赚快钱的心态导致忽视企业社会责任,受到了柬埔寨当地民众的诟病,严重损害了中国的形象[32]。此类事件给中国(企业)在亚非小国的声誉造成严重损害。

3. 中国公民在小国的形象风险

中国公民在亚非小国的尊严与形象有着正面性,但也有被冠以“暴发户”之名的负面评价。例如,缅甸人中有一种印象,“中国人唯利是图、行贿与轻蔑当地人的形象越来越受到缅甸人的不满”,这种现象已经不是个别问题[33]。在菲律宾普通民众心目中,中国人“防备心强”“不友好”“不易接近”。同样是菲律宾,国内学者张旭东分析了菲律宾较有影响力的两部文学作品《不许犯我》与《起义者》中的中国人形象,包含了“贪婪、趋炎附势、胆小、阴险、爱玩花招”[34]。在非洲,有部分中国人购买野生动物并走私回国兜售,违反非洲部分国家濒危物种相关法律法规[35]。凡此种种,不仅很大程度上损毁了中国公民的整体形象,更严重影响了中国

在“一带一路”沿线众多亚非小国中的形象。

三　中国在“一带一路”沿线小国的海外利益遇险因素

中国海外利益在小国遭遇到物质性和非物质性两种类型风险的情况下,就要研究造成这两种风险的原因,这是提出合理化对策化解风险的最直接依据。毫无疑问,这是由内外两方面原因造成的,内因即自身原因,外因即小国因素。

(一)中国在小国海外利益遭遇风险的自身原因

1. 国内错误认知的存在

对“一带一路”倡议的认知有误。一是对“一带一路”本质认识有偏差。“一带一路”本质是互联互通的合作倡议,而非淘汰过剩产能的工具。在对外表述时出现诸如解决“产能过剩”等不恰当的语汇。二是认知“一带一路”倡议的特征时有偏差。倡议是包容的、开放的,而非附着激烈的战略博弈色彩。“桥头堡”“主力军”“先锋队”等军事色彩浓厚的词语容易给小国留下中国战略扩张的印象,不具有开放性包容性[36]。

对“一带一路”沿线小国存在错误认知。一是对“一带一路”沿线小国的认识存在着“非平等性”,常以一个绝对高度来俯视小国,没有认识到随着全球化进程不断深入,小国的重要性逐渐凸显。二是对“一带一路”沿线小国的认识存在“滞后性”,未摆脱小国弱小的印象,没有认识到小国也有“纵横捭阖”的力量甚至战略,或不能正确解读小国的行为,误把小国当善国,对小国缺乏风险防范意识。

由于国内错误认知的存在,使部分沿线小国对“一带一路”倡议要么抱持轻视或不友好态度,要么抱持安全感缺乏的心态,从而严重影响“一带一路”的正面传播效果与小国的接受度,为中国海外利益带来潜在风险。

2. 人文外交总体规划不够完善

“丝路人文外交”缺乏系统化深入化的推进探索。“丝路人文外交”应是“一带一路”倡议的重要组成部分,可以推动中国与一路一带沿线小国的互动与认知。但目前,在借助人文交流宣传并助推“一带一路”的过程中,只停留在亚非小国内的“上层”,走精英路线,而没有深耕“草根”,忽视底层路线。另外,人文交流的形式零散且不规范,不能取得理想宣传成效,也就导致了丰富的人文优势不能适时转化为外交优势。

人文交流与宣传效果缺乏有效评估。对人文交流与宣传效果有效评估的欠缺,致使对“一带一路”沿线小国的文化交流现状认识不清,无法有层次地推进“一带一路”宣传工作。2017 年 3 月 21 日,国家“一带一路”官方网站——中国“一带一路网”正式上线运行,表明中国开始对“一带一路”整体宣传逐渐重视。然而,只有扎实稳步推进人文外交的评估机制建设,才能更好提升宣传效果,使“一带一路”沿线的亚非小国加强对我国的理解与支持。

3. 企业或个人的不规范行为

当前“一带一路”倡议不只是政府主导,还有企业、社会团体、公民个人等多元主体的参与,它们构成“一带一路”外交的民间基础,如若行为不规范,会极大影响中国国家形象的积极表达,也极易累积小国民众对中国的负面印象。

就企业或厂矿而言,违背道义的行为与不尊重风俗民情易导致小国民众对中国产生负面印象。一方面,有一部分在沿线小国进行投资或贸易中存在合法但违背道义的行为,引发小国的环境污染等问题,导致其与沿线小国社会出现矛盾摩擦,引发小国民众不满,这并非个案。另一方面,有一部分企业厂矿对小国的风俗民情了解不够深入,导致不尊重当地文化习俗的事件时有发生[37]。诸如此类的行为都会影响中国的整体形象,为中国海外利益带来风险。

就中国公民而言,不文明行为与投机违禁行径也可触发小国民众对中国的负面情绪。由于部分公民在小国旅游、经商、参与社会活动过程中,表现出“爱炫耀”“不文明”等不恰当的行为,致使小国国民在心理上形成厌恶情绪。这足以使“一带一路”沿线小国对中国公民整体素质产生疑虑,并极易在小国国内迅速传播。中国外交部领事司司长罗田广曾在接受中国中央电视台采访时强调,“本来中国人是非常勤劳的、讲礼仪的,礼仪之邦这么一个国度,可是因为我们一些个人的行为举止,使人对中国人产生另外一种看法”[38]。

(二)中国海外利益(潜在)风险的小国原因

脆弱性应被视为当代国际政治经济中小国的核心特性。它使它们与大多数其他国家分开[39]。脆弱性迫使小国采取更具依赖性的国家政策,而脆弱性和依赖性最终形成了小国相对边缘性的国际地位。“一带一路”沿线的亚非小国,基于脆弱性的特征,以及由此衍生出的“依赖性”和“边缘性”两个重要特性,也会对中国的海外利益带来(潜在)风险。

1. “一带一路”沿线小国的脆弱性

小国的脆弱性源于国内外的压力。英联邦秘书

处曾在一份关于小国脆弱性的报告中指出,小国在政治、经济和社会方面会持续受到来自内部和外部力量的压力[40]。从经贸角度的外部压力看,小国的高水平贸易开放度使得他们暴露于国际市场价格水平的波动,且小国的脆弱性与小规模和地理隔离相关,小国的规模经济不足并且能力有限,使其显著暴露于外部经济冲击之下。从安全角度来看外部压力,在国际体系内,小国几乎等同于弱国,通常处于安全感缺失的状态,在外交与安全政策语境下,一个国家的"小"意味着对邻国不构成任何安全威胁,却要承受来自外部政治环境的威胁。而从内部压力看,小国的"小"使得政体相对缺乏必要的稳定性,或者说,小型行为体维持政体和政治进程的能力不足。小国政治体系有可能倾向于"突然和戏剧性的崩溃"[41]。因此,小国应对外部经济与政治安全压力相对脆弱,当小国内部突发政治或社会动荡时,会使推进"一带一路"倡议进程中的中国海外利益面临冲击,导致海外利益受损。

2."一带一路"沿线小国的对外依赖性

"一带一路"沿线有为数众多面积小、人口少的小国,小国相对狭小的规模决定了其有限的市场规模,其领土面积和人口规模小,市场上只有一个或少数几个企业生产某种产品,其他大量必需品则须通过进口来解决,导致该国家及其居民为了绝对生存而依赖外部输入的可能性较大。高度依赖外贸和外部资源,给小国带来极大压力,也强化了小国的脆弱性,这是规模小带来的不可避免的结果[42]。另外,这些小国还需要将公共产品供给国内社会,但往往小国存在着高人均成本提供政府服务的状况,高额成本作为一种开支负担,给这些小国政府的治理带来困难,也增强了对外部的依赖,因此"对其他国家的极端经济依赖往往危及小国的独立决策过程"[43]。在这种情况下的小国在处理与中国关系时,往往会受到第三国很大程度的干扰。特别当第三国自身与中国存在利益相悖或战略竞争关系的情况下,对小国采取包括物质援助等在内的各种手段,便会很大程度上导致这些沿线小国"选边站",诸如此类"折磨着小国领导人,影响他们的行为方式,并且导致大量在不同环境下是否可行的前置判断"[44]等原因,最终威胁到中国的海外利益。

3."一带一路"沿线小国的边缘性

"小国的先天脆弱性与后天依赖性相互交织、相互强化,在国际关系方面,小国因此而形成了自身边缘化的地位。在政治外交方面,对于大多数小国而言,先天的脆弱性和后天的依赖性某种程度上也最终决定了小国在国际权力结构上的边缘化地位"[45]。这种边缘化地位,也使一般的小国"与主要贸易和商业中心隔离,使它们很难转向世界市场"[46]。由于小国很难与全球权力体系与世界市场接轨,造成中国与小国的不对称局面,因此当海外利益在"一带一路"沿线小国遇险时,中国很难整合世界市场范围内的权力资源与经济资源进行补救,也就意味着中国保护海外利益有很大难度。另外,"小国存在孤立性,远离市场,这是固有的并且无法避免的"[47]。小国自身在经贸领域内边缘化的地位导致与全球经济接轨的话语匮乏,因此中国政府很难与这些小国政府在同一套经贸话语体系内进行有效对话交涉,对海外利益形成有效保护也将付出更大的成本。

四 中国在"一带一路"沿线小国的海外利益保护对策

在充分研究中国海外利益在小国遇险类型和成因的基础上,根据自身和小国两个方面的原因,制定针对物质性和非物质性海外利益的应对措施,能有效地改善甚至改变中国海外利益在小国的不利境地,形成实质性保护。

(一)针对自身问题产生的海外利益风险应对措施

1.改变错误认知,建立小国专属投资政策以及针对小国的避险意识

在切实维护国家利益的基础上,在既定的海外投资政策框架内,政府牵头制定并出台针对"一带一路"沿线不同小国的专属投资政策,体现中国对沿线小国的重视,以包容态度和长远眼光制定与权衡投资获利标准,甚至可以牺牲部分眼前利益,体现中国与沿线小国共同打造命运共同体的决心。使小国感知到中国政府对在该国投资的重视与诚意,逐渐降低沿线小国对中国的不安全感甚至敌意。而企业和公民也应根据自身规模与优势,结合沿线各小国的实际需求进行投资或发展产业,以实事求是的做法改变小国对中国的态度。"一带一路"沿线的大多数小国,囿于发展程度,其国内市场不成熟,也缺乏健全的产业结构和完善的投资环境。因此,中国企业或公民如若完全按己方意愿对小国投资,必然在实施过程中受挫或遇险。需在进入沿线各小国前进行详尽调研,并进行科学合理的评估与分析,借助相关专业机构为投资设厂指明方向,并根据所在小国的情势变化进行及时调整,必要时可通过专业机构(如智库)来制定投资方案或变化预案,真正做

到投资为小国之所需,从而在“一带一路”沿线小国中营建友好的舆论环境,规避或化解中国海外利益的(潜在)风险。

中国企业或公民个人也应增强避险意识,强化防范风险措施。企业应通过有效的风险管控措施来避免巨大损失。可通过购买全球统筹保险方案,评估并购买针对交易方违约风险的保险加以防范,同时也可以寻求海外安保行业的帮助,积极应对并管理各类风险。公民应该增强自我保护意识,加强海外安全常识的学习,提高面对突发事件时的紧急避险和自救能力,及时关注中国领事服务网的安全提醒,遵守《海外中国公民文明指南》《中国公民出境旅游文明行为指南》,积极了解《中国领事保护和协助指南》,在国外遭遇恐怖袭击、严重自然灾害、政治动乱等紧急情况时,立即与就近的中国驻该国使领馆取得联系,寻求领事保护。

2. 宣传与文化外交统筹进行,改善中国形象

“一带一路”沿线小国对中国(人)负面印象的产生,背后固然有西方媒体或政客的推波助澜,但在相当程度上应检讨自身,将宣传与开展文化外交统筹进行,需要我国政府主管部门引导社会多元参与主体如企业或机构以及个人等的行为规范,同时也需要这些参与“一带一路”的社会多元主体,从意识和行动上主动尊重沿线小国的文化习俗,并使自身的行为合乎小国法律和文明标准。甩掉盲目自大心态,提高风险防范意识,才可从源头上避免冲突的发生,最大程度上避免中国在沿线小国的海外利益受损。

综上,我们应在沿线小国进行“一带一路”的有效宣传,在国际上进行恰当的表述。例如,过往提及“一带一路”时,“产能过剩”往往高频出现,实则可用“优势产能”“产能合作”等词汇来替代。为让小国更好地了解“一带一路”内涵,我们需进行更为有效的宣传,即,同这些国家的利益集团保持不断接触,开展专门的会议,由中国专家和了解这一倡议的外国专家,对“一带一路”进行深入浅出的解读,还可以在“一带一路”沿线国家建立或赞助建立“区域中心”,在符合当地国家法律的前提下作为非政府组织开展活动,对出现的特殊问题进行解读。同时,要兼顾文化外交,尽快制定丝路人文外交的总体发展战略,讲好丝路故事,传播丝路文化。“一带一路”倡议的大背景下,“人文外交”作为维护国家利益、改善国家形象的柔性手段备受关注。

开展人文外交,发掘有“温度”的文化产品,深化文化交流机制评估建设。一方面,要用文化和有“温度”的产品来征服人心。“一带一路”建设过程中离不开文化,而文化自信的基础是国内民众和小国的受众都喜闻乐见的五千年悠久的中国文明与传统,也是在经过现代手段改造以后成为经得起检验的优秀新传统。在此文化基础之上,积极创作并推出反映“一带一路”推进过程中中国与沿线小国现实的包括影视、歌曲、书画等形式在内的有温度的文艺作品,使中国当代人文精神和人文观念与沿线小国形成共鸣,力争实现文化融通。而在“和平”“合作”“互利”“共赢”的核心原则之下,民心相通正是讲好“一带一路”故事,消解小国对中国(人)形象疑虑的最佳途径。当然我们还应注意丝路人文交流整体性与局部性、一般性与特殊性的差异,做到有的放矢,切不可突出中国主导[48]。另一方面,还要积极深化“一带一路”文化交流机制评估建设,考虑到“一带一路”的长期实践性以及部分小国对“一带一路”持警惕态度,在推进过程中,有必要对与小国进行的人文交流效果进行阶段性评估,并适时予以调整。

(二)针对“一带一路”沿线小国特性问题的应对

1. 设立配套机制,提高我国应对沿线小国突发事件保护海外利益的能力

小国本身的脆弱性,往往导致政局动荡不稳,国家内部时常发生突发事件或不可预见的混乱,且相对于大国而言,小国受国际关注程度不高,而为数甚多的中国机构或公民也缺乏对“一带一路”沿线小国局势的了解,缺乏防范灾害的意识。因此,我们需要设置中国公民或机构(海外资产)安全信息数据库、设立针对沿线小国的中国机构或公民的预警机制、强化安全高效的撤侨(资本)手段等配套机制,并将这些配套机制长效化,有效防范风险。

首先,建立海外中国利益安全信息数据库。针对“一带一路”沿线不同小国内既往发生的针对中国公民、机构、资产的危害事件和因素,进行相关数据统计和信息分析,对不同小国进行风险定级,并定期针对沿线小国给中国海外利益所带来风险程度的可能变化,调整风险评级。2019 年 1 月,《中国海外安全风险蓝皮书》对全球 170 个国家和地区的安全风险进行评级,按照“极高风险”“高风险”“中风险”“低风险”四个标准进行综合评价,绘制出全球安全风险地图。这对当年度中国海外安全风险的发展趋势进行了前瞻性的研判、数据统计和信息分析,为我国开展海外利益保护工作提供了信息资源参考[49]。此外,可以通过各种渠道收集海外利益保护

信息,其中,华人华侨是最大最可靠的信息来源,也是信息服务的主要参与者和受益者。因此可以充分发挥华人华侨作用,丰富信息数据库,通过相关信息收集,为我国保护海外利益提供信息和数据支持。

其次,利用新手段或新技术加强预警,定期发布风险警报。设置针对小国灾害的预警机制,并设计科学的预报周期,定期对我国在“一带一路”沿线小国的公民或机构进行预报工作,达到提醒并预防的效果。目前,虽然中国已建立境外中国公民和机构安全保护工作部际联席会议机制,全力处置各类涉及的重大突发领事保护案件,但我国驻外机构还未形成全面系统的预警机制,往往对突发事件预警不到位。因此,当“一带一路”沿线小国发生动荡时,中国企业或公民无法依据官方预警采取有效预防措施,海外利益会随之陷入困境。为此,除由外交部领事援助和保护中心直接负责为中国居住在国外的公民提供领事保护和援助,以及发出预警和相关信息以外,还可在顶层赋权前提下,由该中心牵头形成中国在境外中国公民和机构风险预报工作的部际联合网络,共同加强风险预警。另外,也可运用现代化新媒体手段,从之前“被动应对”到“应对”与“预防”并重。目前,我国的“一网两微一端”领事信息服务体系已初具规模,服务体系的现代化和信息化,可为保护中国海外利益做出最快反应。利用现代手段的同时,不抛弃传统预警方式,唯有二者并举才能体现出不放弃任何一个公民或企业法人的海外利益保护工作初衷。

再次,建立安全高效的撤侨手段,这是海外利益保护的最强力措施。当“一带一路”沿线小国内部发生不可抗力的战乱时,则必须采取强力的撤侨措施,这是保护中国海外利益的最终选择。最经典的案例莫过于 2015 年 3 月 27 日中国海军舰队暂停在亚丁湾的护航任务,转而执行撤离在也门的中国公民的任务,这是中国首次动用军舰撤侨。此次行动,中国政府不但将本国公民 613 人全部撤离也门,同时中国海军临沂舰还乘载巴基斯坦等 10 个国家在也门的 225 名侨民,自也门亚丁港平安驶抵吉布提,外交部新闻发言人华春莹表示,这是中国第一次帮助疏散外国公民[50]。这不但有效地维护了中国海外利益,也提升了大国形象。

2. 增强我国对“一带一路”沿线各小国的战略惩戒能力,提高海外利益保护能力

“一带一路”沿线小国的依赖性具体表现为外交缺乏独立性,他往往受到全球性大国或区域性大国的影响。在与中国开展合作的过程中,这些沿线小国或主动引入大国力量或被动接受大国介入,以此来平衡或消解中国影响力。由第三国介入而发生“一带一路”沿线小国与我国中断合作的情况,必然导致中国的海外利益遭受到不利影响。

当中国海外利益在市场规模相对有限或市场融资困难的沿线小国里遭遇小国政府的刻意压制时,可针对这些小国的依赖性来应对,主动停止中国惠及小国的相关利益项目,特别是对小国经济命脉有重要影响的项目。例如,针对“马六甲困局”,我们可以通过开辟新港口来破解。2015 年 11 月 11 日,中国正式接手巴基斯坦瓜达尔港及其周围土地的相关建设。2016 年 11 月 14 日,瓜达尔港正式启用,首批中国货船出海。这样,从非洲、欧洲、阿拉伯半岛经红海、霍尔木兹海峡、波斯湾运往中国的货物或石油等物资通过接驳瓜达尔港,经由正在建设中的中巴经济走廊直达中国,反之亦然。

在国际政治经济格局中处于边缘化地位的“一带一路”沿线小国,因大国介入而拒阻中国船只无害停泊补给或者破坏中国在当地投资的情况,可利用小国在世界上的边缘性地位,通过主动暂停援助或对援助加强管制以及切断给予小国的优惠融资等方式,使小国自身发展甚至生存受到影响。以目前实际情况而言,外国投资很难在“一带一路”沿线小国替代中国资本。这就意味着,这些小国或主动或被动达成战略目的的同时,也要付出相当的战略代价,冒中国中止让利以及中止提供各类关乎其国计民生的国际公共产品的风险。以这种方式建立针对小国的战略惩戒,会使小国感受到侵犯中国海外利益后果的严重性,主动修正其外交方向。即使不使用这种直接惩戒的方式,中国也可以建立替代性的海外补给基地的方式来应对。

五 结 语

当前许多国家正在逐步接受并参与中国提出的“一带一路”倡议,该倡议也逐渐从“中国方案”进阶为“国际方案”。在此过程中,由于自身原因及小国“脆弱性”等特征的存在,中国在“一带一路”沿线小国的海外利益也正在遭遇风险,中国在“一带一路”沿线小国的海外利益保护不容忽视。认识到小国可能给中国海外利益带来何种风险以及认清这些风险产生的原因变得尤为重要。中国须采取有效应对措施,最大程度地保护海外利益或使其免遭风险。通过顶层设计与基层实践相结合的方式,改变错误认知,建立小国专属投资政策以及针对小国的避险意识;宣传与文化外交统筹进行,改变中国形象;设立

配套机制,增强我国对“一带一路”沿线各小国的战略惩戒能力。将现代手段与传统预警方式结合,积极应对并化解小国风险,保护海外利益,中国“一带一路”倡议将稳步向前推进,为与沿线国家最终实现命运共同体奠定基础。

注释:

①丝绸之路经济带重点合作方向有 3 个:中国经中亚、俄罗斯至欧洲(波罗的海),中国经中亚、西亚至波斯湾、地中海,中国至东南亚、南亚、印度洋。21 世纪海上丝绸之路重点合作方向有 2 个:中国沿海港口过南海到印度洋并延伸至欧洲,从中国沿海港口经南海到南太平洋。6 个国际经济合作走廊分别为:新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国-中亚-西亚、中国-中南半岛、中巴(巴基斯坦)、孟中印缅经济走廊。参见国家发展改革委,外交部,商务部.推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动[M].北京:人民出版社,2015:27-28.

[参考文献]

[1] 习近平.习近平出席中央外事工作会议并发表重要讲话[EB/OL].(2014-11-29)[2020-03-22].http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_1113457723.htm.

[2] 李克强.推进大国协调合作 完善海外利益安全保障体系[EB/OL].(2018-03-05)[2020-03-22].http://www.chinanews.com/gn/2018/03-05/8459985.shtml.

[3] 王逸舟.创新不干涉原则,加大保护海外利益的力度[J].国际政治研究,2013(2):1-5.

[4] 王发龙.中国海外利益维护的现实困境与战略选择:基于分析折中主义的考察[J].国际论坛,2014,16(6):30-35;78.

[5] 吕晓莉,徐 青.构建中国海外利益保护的社会机制探析[J].当代世界与社会主义,2015(2):134-139.

[6] 辛 田.中国海外利益保护私营化初探[J].国际展望,2016,8(4):57-75;154-155.

[7] 刘莲莲.国家海外利益保护机制论析[J].世界经济与政治,2017(10):126-153;159-160.

[8] 周术情.中国在非洲的利益及其维护战略[J].国际观察,2009(2):21-28.

[9] 刘林智.北非地区动荡化与中国海外利益维护[J].现代国际关系,2012(5):46-51.

[10] 钱学文.中东剧变对中国海外利益的影响[J].阿拉伯世界研究,2012(6):44-53.

[11] 吴志成,董柞壮.“一带一路”战略实施中的中国海外利益维护[J].天津社会科学,2015(6):69-75.

[12] 汪段泳,苏长和.中国海外利益研究年度报告(2008-2009)[M].上海:上海人民出版社,2011:20.

[13] 李众敏.中国海外经济利益战略保护刍论[J].世界经济与政治,2012(8):92-106;159.

[14] 陈积敏.论中国海外投资利益保护的现状与对策[J].国际论坛,2014(5):35-40.

[15] 孙晓光,张赫名.海洋战略视域下的中国海外利益转型与维护:以“一带一路”建设为中心[J].学习与探索,2015(10):51-56.

[16] 项文惠.中国海外公民保护的理念、内涵与未来走势[J].国际展望,2016(4):76-92;155-156.

[17] 傅小强.统筹反恐推进海外利益保护[J].现代国际关系,2017(12):35-37.

[18] 肖 晞,郎 帅.中国海外利益维护与拓展模式构建探析[J].学习与探索,2015(9):51-58.

[19] 李志永.“走出去”与中国海外利益保护机制研究[M].北京:世界知识出版社,2015:31.

[20] 于 军,程春华.中国的海外利益[M].北京:人民出版社,2015:60.

[21] 刘宗义.印度海外利益保护及其对中国的启示[J].现代国际关系,2012(3):16-23.

[22] 宋莹莹.简析美国海外经济利益保护机制[J].世界经济与政治,2012(8):107-128;159-160.

[23] 钱 皓.加拿大外交部与国家海外利益保护[J].国际观察,2015(6):104-116.

[24] 杨 娜.欧洲大国的海外利益保护论析:以法国、英国和德国在非洲的利益保护为例[J].世界经济与政治,2019(5):103-130;159-160.

[25] 陈伟恕.中国海外利益研究的总体视野:一种以实践为主的研究纲要[J].国际观察,2009(2):8-13.

[26] 外媒揭斯里兰卡叫停中斯港口城真相:印度施压[EB/OL].(2016-08-06)[2020-03-22].http://www.cankaoxiaoxi.com/world/20160806/1258709.shtml.

[27] 外交部:2018 年共处理领事保护和协助案件约 8 万起[EB/OL].(2019-01-09)[2020-03-22].http://www.chinanews.com/gn/2019/01-09/8724664.shtml.

[28] 2018 年外交部和驻外使领馆共处理海外中国公民安全事件 85439 起[EB/OL].(2019-04-11)[2020-03-23].https://m.weibo.cn/6450154939/4359815893133387.

[29] 提醒近期暂勿前往中非共和国首都班吉以外地区[EB/OL].(2018-10-11)[2020-03-23].http://cs.mfa.gov.cn/zggmzhw/lsbh/aqtx/t1603276.shtml.

[30] 严海蓉,沙伯力.中国在非洲:话语与现实[M].北京:社会科学文献出版社,2017:14.

[31] 中国黄金集团收购非洲巴里克黄金公司股权失败[EB/OL].(2013-01-09)[2020-03-23].http://news.163.com/13/0109/15/8KPN7E6N00014JB6.html.

[32] 郭继光.柬埔寨的中国观[M]//许利平.当代周边国家的中国观.北京:社会科学文献出版社,2013:87.

[33] 李晨阳,祝湘辉.缅甸人眼中的中国形象[M]//许利平.当代周边国家的中国观.北京:社会科学文献出版社,2013:92.

[34] 张旭东.东南亚的中国形象[M].北京:人民出版社,2010:146.

[35] 中国女孩自费前往非洲一月,揭露尼日利亚穿山甲交易[EB/OL].(2019-04-20)[2020-03-23].http://www.bjnews.com.cn/news/2019/04/20/570306.html.
[36] 赵 磊."一带一路"建设的十大错误认知[J].领导文萃,2016(10):113-116.
[37] 国观智库"一带一路"课题组.生力军的进击:中国民企在"一带一路"建设中的地位和作用[M].北京:社会科学文献出版社,2017:21.
[38] 我国外交部领事司司长谈中国公民海外安全[EB/OL].(2004-06-29)[2020-03-23].http://news.sina.com.cn/c/2004-06-29/16102941155s.shtml.
[39] AMRITA NARLIKAR. Editorial:Small States in Multilateral Economic Negotiations[J]. The Round Table, 2011,100(413):135-139.
[40] SANDERS RONALD M. The Growing Vulnerability of Small States [J]. The Round Table,1997,86(343):361-374.
[41] COLIN CLARKE, TONY PAYNE. Politic Security and Development in Small States[M]. London: Allen & Unwin,1987:19.
[42] RALPH PETTMAN. Small Power Political and International Relations in Southeast Asia[M]. Sydney: Holt, Rinehart and Winston, 1976:8.
[43] PAUL SUTTON. The Concept of Small States in the International Political Economy[J]. The Round Table, 2011,100(413):141-153.
[44] LAURENT GOETSCHEL. Small States Inside and Outside the European Union[M]. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1998:13.
[45] 韦 民.规模、体系与小国脆弱性[J].国际政治研究,2013,34(1):65-87;2.
[46] GODFREY BALDACCHINO. Managing the hinterland beyond: Two ideal-type strategies of economic development for small island territories[J]. Asia Pacific Viewpoint, 2006, 47(1):45-60.
[47] GODFREY BALDACCHINO, GEOFFREY BERTRAM. The Beak of the Finch: Insights into the Economic Development of Small Economies[J]. The Round Table, 2009, 98(401):141-160.
[48] 王明国."一带一路"倡议与深化丝路人文外交的思考和建议[C]//全国高校国际政治研究会 2016 年年会暨全球治理与中国对外战略,2016:239-246.
[49] 《中国海外安全风险蓝皮书》发布:大国博弈加剧[EB/OL].(2019-01-16)[2020-03-23].http://economy.gmw.cn/xinxi/2019-01/16/content_32361335.htm.
[50] 前所未有的举动 中国从也门撤离外国人[EB/OL].(2015-04-05)[2020-03-23].http://fm.m4.cn/2015-04/1269368.shtml.

China's Overseas Interests Protection in Small States Under the Background of the Belt and Road Initiative

GAO Peng, ZHANG Jia-ying
(*Qingdao University*, *Qingdao* 266000, *China*)

Abstract: In the propulsion of the Belt and Road, China's material and non-material oversea benefits in small countries are at risk due to two reasons, both internal and external. From the internal view, wrong cognition of small countries still exists, overall planning of cultural diplomacy is to be improved, and there also exist irregular behaviors of enterprise or individual. From the external view, the vulnerability, external dependence and marginal characteristics of small countries along the Belt and Road put China's oversea benefits at risk. China should work out measures according to the specific risk condition of oversea benefits and the reasons of risk, start from self, correct the wrong cognition of small countries, build exclusive investment policy, enhance consciousness of risk avoidance to small countries, carry out effective publicity to improve China's image, increase the ability to respond to emergencies and enhance the capability of strategic punishment to small countries in terms of the characteristics of small countries, so as to effectively protect China's oversea benefits in the small countries along the Belt and Road, and serve for the small countries to steadily build a community of common destiny.

Key words: China; The Belt and Road Initiative; small states; China; the risks of overseas interests; the protection of overseas interests

(本文编辑:刘衍永)