



中国社会科学院世界经济与政治研究所

国际战略研究组

Working Paper No. 201810

October 22, 2018

本文已发表于《中国投资》2018年10月号

薛力: xueli@cass.org.cn

“一带一路”背景下中国对发展中国家的方略

习近平在2016年8月17日举行的推进“一带一路”建设工作座谈会上明确提到，“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展是“十三五”时期和更长时期三个大的发展战略。作为三大发展战略中唯一的对外发展战略，我们有理由认为，“一带一路”是新时代中国外交的顶层设计，是实现中国梦与构建人类命运共同体的抓手。因此，合乎逻辑的推论是：新时代中国的外交通过服务于“一带一路”建设以助力中国梦的实现与人类命运共同体的构建。

那么，在建设“一带一路”的背景下，中国对发展中国家的外交有什么变化？应该采取什么样的外交方略？

1978年开始的改革开放，重点是向西方国家开放；外交整体布局是“大国是关键、周边是首要、发展中国家是基础、多边是重要舞台，公共外交是补充”；而1990年以来的外交指导思想则是“韬光养晦、有所作为”。

¹ 作者为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际战略室主任、研究员



随着“一带一路”倡议的出台与落实，中国外交在坚持改革开放的同时，出现了一些调整：（1）继续向西方开放的同时也致力于“开放别人”。继续向西方开放既是为了“以开放促改革”，也为了在某些方面（典型如服务业与先进制造业）继续向西方取经。“开放别人”是指利用自己的比较优势与其他国家合作以实现共同发展。（2）外交布局上周边外交的分量提升，其重要性整体而言可能已经超过了大国外交。（3）外交指导思想转而强调“更加奋发有为”（习近平语）。

“一带一路”建设是世纪工程，“重点面向亚欧非大陆，同时向所有朋友开放。不论来自亚洲、欧洲，还是非洲、美洲，都是‘一带一路’建设国际合作的伙伴”，但重点无疑是发展中国家。原因有四：发展中国家对“一带一路”的反应更为积极、中国可以更好发挥自己的比较优势、合作提升的空间更大、中国作为崛起中的大国有责任帮助其他发展中国家特别是周边国家。

但是，发展中国家数量众多（约 150 个），分布广泛（遍布各大洲），中国既不可能也没有必要平均用力。在建设“一带一路”的过程中，为实现持久合作，中国或许有必要确定如下原则：在量力而行的基础上，“对发展中国家集中的地区进行排序”、“确定重点国家”、“确定重点领域”。

发展中国家集中区的排序是：中国周边国家，非洲国家，西亚国家，拉美与加勒比国家，中东欧国家，大洋洲国家。

中国在走向综合性世界大国的过程中，未必需要谋求建立美国那样的全球军事同盟体系，但也不能没有一批亲密伙伴国，特别是在周边。这些亲密伙伴国构成中国的周边战略依托带，助力中国成为能代表本地区一批国家的全球行动者。

或许与此有关，中国政府在提出“一带一路”倡议后不到一个月，就召开了规格空前的周边外交工作座谈会，与周边发展中国家之间的高层互访、经济合作等在过去几年也大幅度提升。周边国家作为整体已经成为中国外交的优先方向。这里的周边国家主要是指发展中国家：东北亚 3 国（俄罗斯、蒙古、朝鲜）、中



亚 5 国、南亚 8 国、东南亚 11 国。

中国与非洲国家有超过 50 年的风雨交情，许多非洲国家非常重视与中国的关系，高度支持“一带一路”，一些非洲国家与中国的关系，其广度与深度已经超过了中国周边的许多国家，而中国的比较优势在非洲（特别是撒哈拉以南非洲国家）也能得到比其他地区更好的发挥。撒哈拉以南非洲国家在“一带一路”建设中的地位与作用，仅次于中国周边。在许多时候，中国人心目中的非洲通常指撒哈拉以南地区，对北非国家通常更强调其“阿拉伯属性”。

西亚 19 个国家中，有 12 个阿拉伯国家：沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国、阿曼、巴林、卡塔尔、科威特、叙利亚、约旦、伊拉克、黎巴嫩、巴勒斯坦、也门，它们与 10 个位于非洲的阿拉伯国家构成了阿拉伯世界。这 22 个阿拉伯国家在中国外交中通常被视作撒哈拉以南地区外的另一个“外交基础地区”。但恐怖主义、极端宗教势力严重影响阿拉伯世界的稳定与发展。因此，它们在“一带一路”建设中的作用，稍次于撒哈拉以南非洲。而土耳其、塞浦路斯 2 个西亚国家，以及南高加索地区的格鲁吉亚、阿塞拜疆、亚美尼亚 3 国，在“一带一路”建设中角色与地位，类似于中东欧国家。

拉美与加勒比地区属于基督教（主要是天主教）文明区，文化上认同欧洲，安全与经济上受美国影响较大，与中国相距遥远，1990 年代以来与中国的经济关系快速发展，一些国家表现出比较强烈的反美倾向，并且经济处于中等水平，自然资源比较丰富，民众受教育程度较好，政府有比较强烈的经济发展意愿，而美国所能提供的帮助主要集中在安全领域。许多拉美国家因而愿意参加到“一带一路”建设中，而美国对此没有太多的约束手段。因此，从“共商共建共享”的角度看，拉美有一定的潜力。妨碍拉美经济发展的主要障碍是民粹主义、福利主义、民众的强权利意识与弱劳动效率。

中东欧的情况在许多方面类似于拉美与加勒比。不同之处是：中东欧国家地理上靠近欧盟主要市场，经济上与欧盟联系密切，经济政策受欧盟法规制约，以



德国为代表的欧盟主要经济体在安全事务上对中东欧国家的影响力无法媲美美国，但在经济上强烈抵触中国扩大在中东欧的影响力。一些国家（如维谢格拉德集团）通过抱团以便在欧盟内争取利益，一些国家（如匈牙利）表现出比较强烈的独立于欧盟倾向，但这些国家整体上很难摆脱欧盟的影响，一旦出现“需要在中国与欧盟中二选一”的情况，他们通常选择欧盟。因此，中东欧国家在“一带一路”建设中的整体地位与作用，整体上弱于拉美与加勒比。

大洋洲 14 国中除了澳大利亚与新西兰都是发展中国家，这些国家面积狭小、人口稀少，在“一带一路”建设中潜力有限。

确定重点国家是指：即使对于重点地区，中国也不应该平均用力，而需要确定重点合作对象，比如周边国家中，南亚的巴基斯坦，中亚的乌兹别克斯坦，东北亚的俄罗斯，东南亚的泰国与马来西亚，撒哈拉以南的肯尼亚、坦桑尼亚，阿拉伯世界的埃及、沙特阿拉伯，拉美的阿根廷与智利。这里，笔者强调中国，原则上应该选择各个地区次强大国家（即“老二”）为重点合作对象。对于最强大国家（“老大”）则持“接触但有限度”的立场。

一些国家虽然不属于上述类别，但由于某些特殊原因，也可成为重点合作对象国，如北非的埃塞俄比亚，西亚的伊朗。

确定重点领域是指：一些国家综合条件不够，难以成为重点合作对象国，但某些方面具有突出的比较优势，也愿意参与“一带一路”建设。对于这样的国家则以领域合作为主。具体的合作领域视情况定：矿产、森林、港口、航线、金融市场，等等。以拉美与加勒比地区为例，能源合作方面可以考虑厄瓜多尔、委内瑞拉、特立尼达与多巴哥，矿产资源合作方面可以考虑智利、秘鲁，兴建开发区方面哥斯达黎加、尼加拉瓜则是重要候选国。

量力而行 中国在推进“一带一路”的过程中应该清晰意识到：自己是“一带一路”建设的主要推动力，但没有任何一个合作项目是中国非做不可的，这些合作项目对东道国的意义大于中国。因此，在批准项目上应该审慎从事。而在推



进项目的过程中更要掌握分寸，注重东道国的舒适度，避免以让东道国不舒适的力度与速度强力推进项目。

考虑到美国已经把中国列为战略竞争对手，并有协调欧盟、日本、澳大利亚等国家集体施压中国的迹象，“债务陷阱”论就是一个典型例子，并对一些发展中国家产生影响。因此，下一步在发展中国家进行“一带一路”建设时，项目审批应更为审慎，以尽量减少负面效果的发生，特别是“烂尾工程”、“白象工程”的出现。

为了把“量力而行”操作化，中国可以考虑确定一些指标，比如，每年用于发展中国家“一带一路”项目的投资金额，不超过年度对外直接投资额的15%或GDP的0.5%，中方投资总额不超过每个对象国GDP的10%；合作原则为“东道国为主、中方为辅”，操作上表现为“东道国申请、中国审批”；合作项目“求质不求量”，以便实现可持续合作。

总之，在“一带一路”背景下，中国的外交政策发生了一些调整，发展中国家在中国外交中的分量在提升，特别是周边发展中国家。为了可持续建设“一带一路”，中国有必要制定针对发展中国家的外交方略：量力而行、求质不求量、围绕重点国家与重点领域进行。

责任条款：本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际战略研究组所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。