

中国对东盟的公共外交: 现状、动因与方向

唐小松 景丽娜

〔摘 要〕当前,中国高度重视对东盟公共外交,在合作性公共外交方面取得了一定的发展和成就,但在竞争性公共外交方面还有一些亟待解决的问题,在危机性公共外交方面仍面临诸多挑战。进一步合理有效地发展对东盟公共外交,有助于我国推进周边外交和“一带一路”倡议,加强周边合作和增强竞争优势,妥善处理危机和解决热点问题。为此,中国应加强与东盟的互动,促进合作性公共外交的发展;提升在东盟的影响力,增强在竞争性公共外交上的优势;精心设计对东盟的危机性公共外交,妥善处理危机。进一步明确对东盟公共外交的发展方向,可以为中国和平崛起营造健康、稳定、繁荣的发展环境。

〔关键词〕中国;东盟;公共外交;周边外交;一带一路

〔中图分类号〕D822.233 〔文献标识码〕A

〔文章编号〕1008-6099(2017)04-0038-14

一 中国对东盟公共外交的现状

从建国初到现在,中国所面临的国内局面和国际形势均发生了相当大的变化。虽然中国自身的国家利益观以及对外交往的战略指导思想一直处于不断调整中,但是周边国家对中国的重要性从未改变过。基于当前复杂的国际形势,中国加快了对东盟国家开展公共外交的步伐。中国对东盟的公共外交总体上有以下三

〔作者简介〕唐小松,广东外语外贸大学“21世纪海上丝绸之路协同创新中心”教授,加拿大研究中心主任;景丽娜,广东外语外贸大学法学院国际关系专业2015级硕士研究生。

〔基金项目〕国家社科基金重点项目“中国周边公共外交研究”(15AGJ008)。

种主要类型：

一是合作性公共外交^①，指的是为获得东盟各国对中国政治政策的了解和支持，增进国家之间、民众之间的理解与信任，促成国家间相互认同的形成，中国政府高层、政府相关部门、主流媒体、非政府组织与东盟各国政府、民众、媒体和非政府组织之间进行的信息沟通、技术分享、教育文化交流等活动。

二是竞争性公共外交^②，指的是中国在对东盟国家开展公共外交的过程中，与一些国家存在利益竞争，竞争对手也想通过公共外交活动获取对东盟国家民众的影响力，争取该地区民众支持其外交意图和战略部署，进一步削弱中国对东盟国家的影响力。

三是危机性公共外交^③，指的是中国在与东盟国家交往互动过程中，在可能或者已经处于危机状态的情形之下，通过危机性公关，塑造话语权，构建正面的国家形象，以求化解相关的负面影响。

相应地，中国对东盟公共外交取得的发展和成绩、面临的问题与挑战，也主要表现在以下三个方面：

（一）在合作性公共外交方面，取得了一定的发展和成就

首先，初步形成了由国家高层、政府相关部门、地方政府、非政府组织等各方紧密结合的公共外交组织框架。十八大以来，习近平主席已访问过印度尼西亚、马来西亚、越南等东盟国家，“21 世纪海上丝绸之路”的重大倡议，正是习主席在访问印尼期间提出的。中国驻东盟各国使馆在中国对东盟公共外交开展过程中发挥了不可替代的媒介作用。2016 年 9 月，中国驻泰国大使馆同泰国“邮报”集团在曼谷共同举办“一带一路：中泰合作新机遇”论坛，驻泰大使宁赋魁指出，东盟是“一带一路”建设的重点地区，“泰国是中国可以信赖的朋友和伙伴，中泰关系长期领跑中国—东盟关系”^④。继 2014 年 9 月中国东盟协会以

① “合作性公共外交”，指“具有重要利益关系的有关国家和地区之间保持着良好的关系，彼此以良性话语进行互动，力求在该地区和参与国民众中建立一种良好的集体形象，以获得共同外交利益的活动”。具体参见唐小松《论中国公共外交的两条战线》，《现代国际关系》2007 年第 8 期。

② “竞争性公共外交”，最早由马克·伦纳德（Mark Leonard）等人提出，具体参见 Mark Leonard, Catherine Stead, Conrad Smewing, *Public Diplomacy*, The Foreign Policy Centre, 2002, pp. 27 – 30, <http://fpc.org.uk/fsblob/35.pdf>, 2016 – 08 – 30.

③ “危机性公共外交”，指“国际行为体在已经或者可能即将处于危机状态的情况下，通过应急公共外交，树立正面形象，塑造国际话语权，以化解其不利影响，实现自身的利益最大化”。具体参见黄忠、唐小松《中国“危机公共外交”：形势、问题与对策》，《现代国际关系》2014 年第 3 期。

④ 《中国驻泰国大使馆同泰国“邮报”集团共同举办“一带一路”论坛》，中国驻泰国大使馆网站，2016 年 9 月 23 日，<http://www.chinaembassy.or.th/chn/sgxw/t1400029.htm>

“中国—东盟关系：面向未来的新思考”为主题的第九届中国—东盟民间友好大会成功召开之后，由文莱—中国友好协会主办的以“共筑民间友谊，共享和平繁荣”为主题的第十届文莱—中国民间友好大会于 2015 年 11 月在文莱斯里巴加湾市举行，参会各方就中国与东盟在各领域的交流与合作进行了回顾和总结，并为扩大中国与东盟各国的民间友好、促进各方互信、共谋未来发展献计献策^①。地方政府方面，目前中国与东盟十国建立友好城市的数量分别为：新加坡 1 个，马来西亚 14 个，泰国 36 个，印度尼西亚 25 个，老挝 14 个，柬埔寨 18 个，越南 34 个，菲律宾 29 个，缅甸 7 个，文莱 1 个^②。这不但为中国与东盟国家人民之间的交流和相互了解搭建平台，还促进了城市间的共同发展和繁荣。

其次，初步搭建了由互联网、国际广播等多媒体相融合的多元化传播平台。2014 年，中国同东盟各国共同举办首届中国—东盟网络空间论坛，力求推动中国和东盟国家的合作正式步入互联网时代^③。2015 年，以广西为核心，以建设面向东盟，服务西南、中南的国际通信网络体系和网络枢纽为总体目标的中国—东盟信息港论坛在南宁成功举行^④。中国网作为中国对外进行国际传播、展示中国国情、促进信息交流的重要窗口，开辟了东盟频道，专门向国内民众介绍东盟各国的政治动态、经贸情况、文化产业等，促进双方的了解和交流。此外，中国国际广播电台自 20 世纪 50 年代起还相继开办了越南语、老挝语、柬埔寨语、泰语、马来西亚语、菲律宾语、印尼语、缅甸语广播，为东盟国家人民更多地了解中国创造了条件^⑤。同时，中国和东盟国家的媒体交流也取得了一定的成果。2015 年、2016 年，东盟 10 国主流媒体两次走进安徽，在讲述安徽与东盟友好交流精彩故事的同时，全面展示了美好安徽的魅力风采和迎客天下的开放胸怀^⑥。

最后，实现了文化、学术多样化的交流方式。2005 年，中国同东盟签署

① 《第十届中国—东盟民间友好大会在文莱成功举行》，外交部网站，2015 年 11 月 6 日，http://www.chinacommercialoffice.org/web/zwbd_673032/nbhd_673044/t1312692.shtml

② 《世界各国与我国建立友好城市关系一览表》，中国国际友好城市联合会网站，2017 年 6 月 21 日，<http://www.cifca.org.cn/web/WordGuanXiBiao.aspx>

③ 《鲁炜在首届中国—东盟网络空间论坛上的主旨演讲》，人民网，2014 年 9 月 18 日，<http://world.people.com.cn/n/2014/0918/c157278-25689474.html>

④ 《广西加快建设中国—东盟信息港》，人民网，2015 年 9 月 10 日，<http://gx.people.com.cn/n/2015/0910/c179430-26316940.html>

⑤ 《中国国际广播电台 43 种语言对外广播》，中国国际广播电台网站，<http://gb.cri.cn/ci/dwgb.htm>，2017 年 6 月 20 日。

⑥ 《东盟 10 国主流媒体走进安徽》，国务院新闻办公室网站，2016 年 11 月 7 日，<http://www.scio.gov.cn/dfbd/dfbd/Document/1515678/1515678.htm>

《文化合作谅解备忘录》。2006年，双方举办中国—东盟文化论坛，目前已成功举办11届。随着交流深度和广度的扩展，中国与东盟国家的文化交流形式也趋向多元化，通过举办各类展览会，举行智库论坛，开展学术合作等，深化交流，加强互动。2016年是“中国—东盟教育交流年”，中国与东盟各国通过举办多种活动，重点推进多个文化旗舰项目，深化人文交流。2016年9月，以“共建21世纪海上丝绸之路，共筑更紧密的中国—东盟命运共同体”为主题的第13届中国—东盟博览会也成功举行，吸引了来自东盟10国及“一带一路”沿线29个国家与地区的2600多家企业参展，亮点纷呈，盛况空前，获得与会各国高度好评^①。孔子学院通过输出语言、传统习俗、文化等，也加强了东盟各国人民对中国文化的了解，深化了中国在东盟国家的软实力影响。

（二）在竞争性公共外交方面，仍面临一些亟待解决的问题

东盟是“扼太平洋和印度洋之间的海上要冲，区域内连接太平洋和印度洋的马六甲海峡是重要的‘海上生命线’，也是国际上重要的航道。”^②世界各主要力量都采取相应的措施，加强同东盟各国的关系。中国致力于营造和平稳定、繁荣发展的周边安全环境，美国提出“重返东南亚”，日本实施“东盟优先”战略，印度也加速推行“东进”战略，东南亚成了各大国的角逐区域。目前，与其他各国在东盟的公共外交相比，中国仍面临一些亟待解决的问题与挑战。

首先，中国在东盟国家缺乏公信力。为了缓解因不同制度和不同利益诉求引起的焦虑和恐惧，中国在增强软实力方面已经做出了巨大的努力，但结果仍喜忧参半。域外大国大肆宣扬“中国威胁论”，制造负面舆论，使得东盟国家甚至怀疑中国会不会像20世纪的苏联一样，走“修正主义”道路。就中国与东盟部分国家存在的主权争议问题，2015年皮尤研究中心对印度尼西亚、马来西亚、越南、菲律宾等国的相关调查显示，各国均有超过40%以上的人对此持关注态度，有91%的菲律宾民众和83%的越南民众非常担心本国与中国的领土问题（见表1）。

^① 《中国和东盟国家依托“一带一路”合作亮点纷呈》，中央政府门户网站，2016年9月14日，http://www.gov.cn/xinwen/2016-09/14/content_5108416.htm

^② 邹亮亮《美国对东盟政策研究（1993—2015）》，外交学院硕士学位论文，2015年，第46页。

表 1 2015 年东盟部分国家民众对本国与中国领土问题的态度

国家 \ 担心程度	不担心	担心
菲律宾	8%	91%
越南	9%	83%
马来西亚	44%	45%
印度尼西亚	36%	41%

数据来源：根据皮尤研究中心报告《亚太地区国家如何看待彼此及国家领导人》第 3 页相关数据制作，具体参见 Pew Research Center, “How Asia-Pacific Publics See Each Other and Their National Leaders”, September 2, 2015, p. 3, <http://www.pewglobal.org/2015/09/02/how-asia-pacific-publics-see-each-other-and-their-national-leaders/>, October 3, 2016.

其次，东盟国家内部对中国的态度分化严重。面对崛起中的中国，东盟各国的应对态度逐渐出现了不同。皮尤研究中心 2015 年就“亚洲国家对彼此的看法”这一主题进行了调查，结论如表 2 所示：

表 2 亚洲国家对彼此的看法

	日本	中国	印度	韩国
马来西亚	84%	78%	45%	61%
越南	82%	19%	66%	82%
菲律宾	81%	54%	48%	68%
印度尼西亚	71%	63%	51%	42%
印度	46%	41%	—	28%
韩国	25%	61%	64%	—
中国	12%	—	24%	47%
日本	—	9%	63%	21%

说明：表格中的数据表示相关国家受欢迎的程度。0 – 50% 表示相关国家在受访者中不是很受欢迎，百分比越低，受欢迎程度则越低；50% – 100% 表示相关国家在受访者中比较受欢迎，百分比越高，受欢迎程度则越高。

数据来源：根据皮尤研究中心报告《亚太地区国家如何看待彼此及国家领导人》第 4 页相关数据制作，具体参见 Pew Research Center, “How Asia-Pacific Publics See Each Other and Their National Leaders”, September 2, 2015, p. 4, <http://www.pewglobal.org/2015/09/02/how-asia-pacific-publics-see-each-other-and-their-national-leaders/>, October 3, 2016.

调查显示，中国在东盟国家中的受欢迎程度与其他国家相比仍然存在差距。中国在马来西亚较受欢迎，但是低于日本，在越南、菲律宾和印度尼西亚的受欢迎程度也远低于日本。总体看来，新加坡以华人居多，与中国在南海没有岛屿纠纷；缅甸、老挝与中国接壤，但基本上也不存在领土主权纠纷；柬埔寨是中国重要的老朋友；泰国与中国的关系也基本保持良好；印度尼西亚国内排华情绪严重，总统佐科·维多多采取了大国平衡的外交政策；中国与越南就西沙群岛的石油钻探、捕鱼等问题存在争议；中国和菲律宾在黄岩岛问题上争执不下。菲律宾民调机构“亚洲脉搏”（Pulse Asia）2016年底的一项调查结果显示，美国和日本在接受调查的菲律宾人中受信任的程度都很高，分别占76%和70%，而菲律宾人对中国和俄罗斯的信任度相对较低，均为38%；尤为值得注意的一点是，不考虑地域和社会经济地位上的差异，有61%的菲律宾人表达了对中国的不信任^①。有学者将东盟国家对中国的不同认知分为三大类，具体体现为“中国威胁论”、“中国机会论”和“中国朋友论”；相应的，它们对待中国崛起的政策选择则表现为“制衡中国”、“约束中国”和“改造中国”^②。因此，东盟国家在对中国的政策上，不论是单个国家还是作为一个整体，都包含着平衡（抑或遏制）、“搭便车”（抑或接触），以及对冲策略等不同形式的政策^③。

（三）在危机性公共外交方面，仍面临诸多挑战

东盟国家的发展、国际形势的新变化，固然加强了东盟的战略地位和重要性，美、日等域外大国的干涉，也同样加剧了东南亚地区形势的复杂化，这使得各国之间小范围的竞争和冲突变得不可避免。

首先，在舆论传播方面，中国仍然难以主导。约瑟夫·奈提出，国家可以依靠传统文化、主流思想，利用舆论传播的力量，从思想上、心理上影响他国的民众。“这种无形力量虽然不像有导弹驱逐舰护卫的货轮那般汹涌气势，却能在全球性的空间里广泛传播，影响成千上万人的思想，并最终改变货轮和导弹的归属。”^④全球化的加速发展、网络的大范围扩展、信息的快捷传递，推动了各国对东盟国家的舆论散播。舆论传播的灵活性、敏感性，决定了其先入为主的特点，而目前在东盟的国际媒体以西方媒体为主导，其对中国的舆论攻势在加强，对中国的正面报道甚少，对中国社会需要改善的地方却故意恶化、企图抹黑，并

① 王惜梦 《外媒：民调显示菲民众信任美日超过信任中俄》，参考消息网，<http://www.cankaoxi-aoxi.com/world/20170113/1609015.shtml>，2017年2月1日。

② 喻常森 《东盟国家对中国崛起的认知与政策反应》，《当代亚太》2013年第3期。

③ Gerald Chan, “China Eyes ASEAN: Evolving Multilateralism”, *Journal of Asian Security & International Affairs*, No. 2, 2015, p. 84.

④ 花建 《软权力之争——全球化视野中的文化潮流》，高等教育出版社，2001年，第4页。

大力宣扬“中国威胁论”。面对诸如钓鱼岛问题、南海问题等重要议题，中国多半是在解释、说明中引导舆论，而往往事倍功半。

其次，在问题解决方面，中国常常陷入被动。危机事件往往具有突发性、紧迫性，危机问题的国际化也增添了其处理的难度。在很多情况下，中国都是被动应付。例如，南海问题利害关系尤为重大，且较为敏感，而一些国家企图拿南海问题说事，挑拨中国与东盟国家间的关系，从中牟利。2010 年以来，美国以维护南海“航行自由”为噱头，高调介入，并逐渐从幕后转到台前，频繁制造多起事端，其中包括鼓动菲律宾单方面提起仲裁、对中国发动法律战和舆论战、拉拢盟国及其他国家就南海问题及“南海仲裁案”对中国施压、多方迫使中国执行“南海仲裁”裁决等等^①。日本也不例外。南海问题多次成为东盟峰会、东盟地区外长扩大会议等地区多边会谈的主要议题，客观上为美国、日本、印度等区域外大国介入南海问题创造了条件^②。

最后，在问题预防方面，中国仍有提升空间。国际地位上升中的中国，除了需要应对国内问题，还需处理纷繁复杂的国际事务，其中预防尤为重要。例如，菲律宾总统杜特尔特上台之后，在公开场合多次发表反美言论，并声称要背离美国，加强中菲两国间的联系，提升两国的传统友谊，但实际上是因为中国能够为菲律宾提供经济利益，能够满足其改变菲律宾百业待兴、加强基础设施建设的需要，并不代表其可以完全脱离美国；马来西亚也主动向中国示好，纳吉布总理在访华期间签订了多项旨在加强两国国防、经济、教育等多领域合作的协议；2017 年初，越南表示将要调整其整体外交政策，选择疏远华盛顿，暗示其对南海争议的坚硬态度有所软化。但这些转向都只是空头支票，我们难以确保在面对实际利益冲突的时候，这些国家仍会选择与中国为友。中国需要考虑这些现实情况，并纳入未来政策调整的主要考量要素，以求加强务实合作，为整个地区的发展增添新动力，从实际上真正改变中国与东盟国家的关系。

二 中国对东盟公共外交的主要动因

当前中国周边安全形势异常复杂。中国与东盟国家地理位置毗邻，历史渊源深厚，交往由来已久，贸易关系紧密，这使得中国进一步拉近与东盟的关系、发

^① 王翰灵 《南海仲裁案：美国才是幕后的“仲裁员”》，环球网，<http://opinion.huanqiu.com/1152/2016-05/8990888.html>，2017 年 1 月 27 日。

^② 葛红亮 《东盟在南海问题上的政策评析》，《外交评论》2012 年第 4 期。

展对东盟的公共外交显得尤为必要。这主要源于以下三个方面的诉求：

（一）发展周边外交和推进“一带一路”倡议的战略需求

随着“一带一路”倡议的正式实施，中国逐渐形成了“两条腿、一个圈”的大外交格局。其中，第一条腿指的是与美国、俄罗斯等国建立新型大国关系，第二条腿指的是推进“一带一路”倡议，“一个圈”指的是中国针对亚洲邻国的周边外交，三者互相交接、相辅相成^①。东盟既是实施“一带一路”战略的重要区域，又是中国周边外交的重点区域。

从“一带一路”倡议来说，在2015年博鳌亚洲论坛年会上，习近平主席阐释“一带一路”倡议核心时指出“一花独放不是春，百花齐放春满园”。“‘一带一路’建设秉持的是共商、共建、共享原则，不是封闭的，而是开放包容的；不是中国一家的独奏，而是沿线国家的合唱。”^②开展对东盟国家的公共外交，能够满足“一带一路”的战略需求，为其成功实施增添动力，也能够为中国同东盟国家在经济、安全、防务等多领域的合作奠定基础、创造契机。

从周边外交来说，中国始终都将周边国家视为安身立命之所、发展繁荣之基，周边外交也一直居于中国外交全局的首要位置。2013年10月，中央召开新中国成立以来的首次周边外交工作座谈会，习近平主席指出，中国“要诚心诚意对待周边国家，要本着互惠互利的原则同周边国家开展合作，编织更加紧密的共同利益网络，把双方利益融合提升到更高水平，让周边国家得益于我国发展，使我国也从周边国家共同发展中获得裨益和助力。”^③“东盟是中国崛起为世界大国的战略依托地带，是中国推动国际体系多极化，构建国际政治经济新秩序的战略同盟军”^④，对于中国周边外交战略的顺利推进具有十分重要的意义。

（二）加强周边合作、增强竞争优势的客观需要

首先，中国需要对东盟国家发展与经济合作相匹配的公共外交。中国与东盟国家的合作，往往是经济合作先行。据《东盟统计年鉴2015》的相关数据显示，中国在东盟的经济贸易中发挥着不可替代的作用（见表3）。

① 郑永年、张弛 《“一带一路”与中国大外交》，《当代世界》2016年第2期。

② 谢琳、常天童 《实现跨越 共铸大同——展望2017年“一带一路”建设》，新华网，http://news.xinhuanet.com/fortune/2017-01/08/c_1120267226.htm，2017年1月20日。

③ 苏楠 《习近平在周边外交工作座谈会上发表重要讲话》，人民网，<http://politics.people.com.cn/n/2013/1025/c1024-23332318.html>，2017年3月2日。

④ 孙建刚 《中国东盟睦邻外交政策探析》，吉林大学硕士学位论文，2014年，第53页。

表 3 近年来东盟与各贸易伙伴国的贸易总额

(单位: 百万美元)

年份 贸易伙伴国	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
中国	231 855.6	280 149.8	319 484.8	350 508.4	366 525.9
欧盟 - 28	208 588.2	234 621.3	242 598.9	246 228.3	248 307.6
日本	206 533.8	273 867.2	262 883.7	240 767.1	229 041.8
美国	186 542.7	198 767.4	200 027.2	206 855.4	212 428.6
澳大利亚	55 389.4	59 685.5	69 499.1	68 057.5	70 373.1
印度	55 383.6	68 191.2	71 815.8	67 861.9	67 707.8

数据来源: 根据《东盟统计年鉴 2015》第 68 页相关数据制作, 具体参见 ASEAN, “ASEAN Statistical Yearbook”, http://asean.org/storage/2012/05/ASEAN-Statistic-Yearbook-2015_r.pdf, p. 68, 2016-11-05.

由表 3 可见, 在东盟的贸易伙伴国中, 中国与贸易伙伴国的贸易总额最大, 且近几年来持续增长, 但是潜在的负面影响也在逐渐凸显。在域外大国的鼓吹之下, 中国经济威胁论在东盟国家也有了市场, 已经有部分中国国企在东盟国家的项目投资被视为对本国经济的威胁, 并贴上红色的政治标签。此外, 虽然中国是东盟国家的第一大贸易伙伴, 但并非其最大的人文交流和合作伙伴, 导致东盟国家在经济上搭中国发展的快车, 在其他方面却与其他域外国家套近乎。为此, 中国需要通过进一步开展对东盟国家的公共外交, 发展与经济合作相匹配的公共外交, 加强与东盟各国的合作深度和力度, 促进区域的发展与繁荣。

其次, 中国需要通过公共外交提升在东盟地区的影响力, 应对新挑战。近年来, 由于美、日等国的干涉, 东盟的形势逐渐复杂化。美国大力开展对东盟国家的公共外交, 扩大在东盟的影响力, 增强在东南亚地区的存在感, 积极地建立由美国主导、为美国利益服务的地区秩序, 也加剧了东盟部分国家对中国离心的步伐, 削弱了中国在东盟的影响力和竞争优势。有日媒称, 日本政府将“使无偿或低价对他国提供自卫队旧武器装备成为可能, 旨在向在南海与中国存在领土争议的菲律宾等东盟各国提供旧武器装备, 加强‘防卫合作’”^①。这在一定程度上会改变东盟国家对南海问题和平解决的态度, 将南海局势复杂化。此外, 日本《产

^① 王天僚 《日媒: 日本拟向东盟各国免费提供旧武器 以对抗中国》, 参考消息网, <http://www.cankaoxiaoxi.com/world/20170120/1627309.shtml>, 2017 年 2 月 6 日。

经新闻》2017年1月23日报道，日本海上保安厅将“海上保安政策课程”招生范围扩大到东盟7国，并会从硬件层面对亚洲各国的海上执法机构提供援助^①。日本不但为这些东盟国家提供贷款，还通过为相关国家培养海洋安全方面的相关人才来施加意识形态方面的影响，并培养遏制中国、反对中国的思想。面对美日干预下中国与东盟交往中所面临的新挑战，中国需要采取措施，大力发展对东盟的公共外交，改变被动地位，提升影响力。

（三）妥善处理危机、解决热点问题的现实诉求

中国的快速崛起已成为不争的事实，这一事实为世界经济发展创造了福利，也改变了中国面临的发展环境，同时，中国一些出于维护国家主权完整目的的举措，却被某些国家丑化。以南海问题为例，域外大国置中国领土安全和主权完整不顾，不断干涉并声称中国要在亚太地区称霸，中国会威胁其他国家的切身利益，这些无中生有的言论，使得东南亚地区形势更加复杂化，并将南海问题推向国际化，不仅影响了南海问题的解决，而且影响了东盟国家对中国的看法，加深了东盟各国在安全领域对中国的担忧。最终，南海问题呈现出了“关注力量国际化、解决方法复杂化、权利诉求法理化”的新特点，对中国一直以来所倡导的“搁置争议、共同开发”、和平解决南海问题的重要方针形成了严峻的挑战^②。构建和平稳定的周边环境，除了政府官方层面的努力，还需要充分发挥公共外交的作用，晓之以情、动之以理，以更好地处理这些危机。

此外，在全球化迅速发展、新媒体日益普及的今天，各国面临的安全环境也发生了一定变化。社会舆论贯穿了国家政治、经济、安全、防务等各个层面，对国家的影响尤为深远。以印度尼西亚的反华言论为例，2014年印尼成为“亚洲基础设施投资银行”成员后，佐科总统前往中国签署备忘录，并计划在2019年吸引1000万名中国旅客前去印尼旅游，这被反中国与反佐科的既得利益集团利用，制造出1000万名“中国移民”的说法，并利用社交媒体对中印关系抹黑、肆意攻击佐科的“亲华”政策。之后，又出现中国劳工“入侵”印尼的相关负面报道，而且具有相当影响力的印尼文《时代周刊》(Tempo) 2015年9月出版了以《欢迎你，“支那”劳工！》为题的特辑，进一步对劳工问题进行炒作^③。同样，东盟国家对中国的战略质疑，也使得其对中国迅速崛起的事实心存疑虑。與

① 姜涛 《参考快评：日本为东盟培训海保骨干是“借刀杀人”》，参考消息网，<http://column.cankaoxiaoxi.com/g/2017/0124/1639540.shtml>，2017年2月3日。

② 王森、杨光海 《东盟“大国平衡外交”在南海问题上的运用》，《当代亚太》2014年第1期。

③ 廖建裕 《廖建裕：印尼再度涌现反中国言论》，联合早报网，<http://www.zaobao.com/forum/expect/liao-jian-yu/story20170111-712245>，2017年2月6日。

论传播一定程度上也是舆论领域的斗争与较量，它事关国家的舆论安全，当然也不是一个孤立的概念。“公共外交发挥增信释疑、加强沟通的作用，不仅可以为政策推行建立良好的环境，也可以通过改善民意的方式为对方政府采取合作政策提供更大空间。”^① 社会舆论导向的公正化，不仅能够维护受负面舆论影响国家的切身利益，还有利于国家间合作的开展。如何处理社会舆论带来的负面影响，在东盟国家中树立正面的国家形象，更好地阐释中国的发展路径，这就需要中国对危机事件做出及时高效的处理，并积累相关应对经验。为此，中国需要通过公共外交，妥善地处理各种危机和热点问题，力求取得事半功倍的成效。

三 中国对东盟公共外交的发展方向

东南亚资深顾问及华盛顿战略和国际研究中心主任厄尼·Z. 鲍尔 (Ernie Z. Bower) 指出，中国在南海问题上的进取行为将东盟推向了一个拐点。东盟国家会加强机制建设回应中国的所作所为，或者更加团结，以约束中国在地区的行为？或者，中国的压力将会分裂或者弱化东盟国家的合作机制，使得东盟国家迁就中国并和中国保持立场一致^②？如何处理中国与东盟之间的复杂关系，中国应该如何开展对东盟国家的公共外交，已经成为中国政策制定者及各界人士需要面对的一大难题。从现状出发，中国对东盟国家的公共外交今后应主要朝着以下三个方向努力：

（一）加强与东盟国家的互动，促进合作性公共外交的发展

首先，中国应更为合理地规划对东盟国家的合作性公共外交。一是要合理设定对东盟国家公共外交的阶段性目标。就短期而言，应该做到日常对话与战略沟通的常规化，例如领导人、国家高层、非政府组织等对东盟国家的访问，在访问国家的大学、研讨会、社会公共场合的发言，与访问国家民众之间的交流等等；就中长期而言，要通过对话、协商的和平方式解决领土争端，既要维权也要维稳，保持中国与东盟国家关系的和平稳定。二是要促进更深层次的经济合作，互通有无，并对东盟国家加强基础设施建设方面的援助。三是要加强周边安全环境的营造，力求与东盟国家共建和平稳定、繁荣发展的周边安全环境。为此，中国

^① 付瑞红 《“一带一路”与公共外交在东南亚地区的互动发展分析》，《陕西社会科学》2016 年第 9 期。

^② Thomas Clouse, “Will Maritime Conflicts Push ASEAN to New Regional Role?”, *Global Finance*, July/August 2014, <http://www.gfmag.com/magazine/julyaugust-2014/will-maritime-conflicts-push-asean-new-regional-role>, p. 10, 2016-11-06.

要有高瞻远瞩的远大目光，树立互信、互利、平等和协作的新安全观，并为安全环境的营造提供公共产品。四是要建设“命运共同体”，即通过多种渠道和方式，结交更多的朋友和伙伴，与他们共患难、同发展^①。

其次，淡化政府身份，充分发挥智库、论坛的作用。智库在国内外承担着知识与政策的桥梁作用，是政府与公众的媒介。2015年《公共外交蓝皮书》提出，国外智库眼里的“中国观”对各国政府乃至整个国际社会“中国观”的形成、发展和变化，都具有非常重要乃至决定性的影响^②。以中国—东盟智库战略对话论坛为例，作为中国与东盟智库的国际交流对话平台，这一论坛充分发挥着重要的智力支持和决策参考作用，为推动中国—东盟区域深入合作做出了尤为重要的贡献。通过研究各国面临的发展机遇、发展潜力和发展优势，以及面临的挑战和问题，从多领域、多维度关注问题，智库可为中国—东盟关系发展做出卓越贡献^③。

最后，重视与东盟国家在文化、媒体等方面的交流。应继续加强主管文化事务的权威人士在政策方面的交流，进一步促进中国—东盟中心发挥在文化交流中的作用；完善落实《中国与东盟文化合作谅解备忘录》和《中国—东盟文化合作行动计划（2014—2018）》；积极开展公共文化设施和产业的交流合作，鼓励和支持文化界相关部门的合作^④；充分发挥新媒体的作用，加强与东盟国家间的信息沟通，通过中国—东盟信息部长会议加强交流和对话，通过媒介推广活动加强主流媒体交流探讨，通过座谈会促进新闻界人士互访交流，通过热点问题探讨加强新闻报道合作；促进影视行业的相互合作与交流，为中国—东盟关系发展塑造正面的国际形象^⑤。

（二）提升在东盟国家间的影响力，增强竞争性公共外交的优势

首先，要提升中国在东盟国家间的公信力，缓解、消除东盟各国对中国的疑虑。伴随着中国崛起的，是东盟国家对中国的各种疑虑。例如，虽然中国与东盟

① Michael D. Swaine, “Chinese Views and Commentary on Periphery Diplomacy”, July 28, 2014, <http://www.hoover.org/research/chinese-views-and-commentary-periphery-diplomacy>, p. 9, 2016-11-13.

② 《报告精读 | 2015年〈公共外交蓝皮书〉》，中国皮书网，2015年4月22日，<http://www.pishu.cn/zxx/xwdt/230475.shtml>，2016年6月18日。

③ 林艳华《吕余生：发挥中国—东盟智库作用 促进“一带一路”建设》，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/gn/2015/09-15/7525363.shtml>，2016年10月6日。

④ ASEAN, “Plan of Action to Implement the Joint Declaration on ASEAN-China Strategic Partnership for Peace and Prosperity (2016—2020)”, http://asean.org/?static_post=plan-of-action-to-implement-the-joint-declaration-on-asean-china-strategic-partnership-for-peace-and-prosperity, 2016-06-20.

⑤ ASEAN, “Plan of Action to Implement the Joint Declaration on ASEAN-China Strategic Partnership for Peace and Prosperity (2016—2020)”, http://asean.org/?static_post=plan-of-action-to-implement-the-joint-declaration-on-asean-china-strategic-partnership-for-peace-and-prosperity, 2016-06-20.

各国已签署《南海各方行为宣言》，并重申要下定决心巩固和发展各国之间业已存在的友谊与合作，进一步促进南海地区和平友好、安全和谐环境的营造，但是域外国家的干预与中国不断崛起的事实，让东盟部分国家觉得在南海的潜在军事冲突依然存在，强烈的不安全感带来恐惧与质疑。为此，中国依然要开展以和谐世界观、睦邻政策为指导方针的公共外交^①，贯彻“睦邻、安邻、富邻”的周边外交政策，一方面减少“中国威胁论”的负面影响，另一方面，改善中国与东盟国家的关系，在地区合作中充分发挥东盟主导作用，将周边国家的共同安全、共同发展繁荣作为努力方向，不断增强在东盟国家间的公信力。

其次，改善东盟国家内部对中国态度分化严重的现实。中国和东盟国家在和平发展上有共同的利益诉求。《东盟宪章》所确立的“同一愿景、同一认同、同一群体”理念，是东盟公共外交的核心概念，与中国的“命运共同体”理念相契合。中国应该充分利用价值理念上的交汇点，以及东盟不希望成为美国主宰地区力量或抗衡中国的棋子的心理，提升自身影响力，增加对东南亚区域性公共产品的供给，树立负责任的地区大国形象。一是对东盟各国加强“和谐世界观”和睦邻政策的宣传，避免东盟国家单方面认为中国企图建立自己的势力范围，减少疑虑；二是继续致力于维持该地区和平稳定，在安全问题上寻找与东盟各国的契合点；三是加强与东盟国家在软实力方面的交流和合作，以加深东盟各国人民对中国的了解。

最后，中国还应该改变传统的竞争方式。国与国之间对传统安全领域的合作总是有些敏感，中国可以另辟蹊径，扩大与东盟国家和域外国家在禁毒、能源、反恐等非传统领域的合作，以加强彼此间的战略互信；面对域外大国的干预和竞争，要了解其外交活动的初衷和目标，做出有针对性的选择，并分析可能导致的结果或影响，确立应对方案；把创新作为竞争的核心主题，引导各方降低对地缘政治、军备竞赛的关注，最大限度地避免冲突甚至是争霸战争的发生；努力寻找与域外大国的共同利益点，注重与东盟国家的双边以及多边合作，妥善处理与东盟部分国家之间存在的分歧，增强感召力，因为寻求竞争过程中的相互合作，才能为有效避免恶性竞争创造条件^②。

（三）精心设计对东盟国家的危机性公共外交，妥善处理危机

首先，中国应注重建构公共外交的危机反应模式。由于域外大国不会轻易放

^① Liu, Tony Tai-Ting, & Tsai, Tung-Chieh, "Swords into Ploughshares? China's Soft Power Strategy in Southeast Asia and Its Challenges", SciELO Analytics, <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v57nspe/0034-7329-rbpi-57-spe-00028.pdf>, p. 31, 2016-10-09.

^② 俞正樑《创新竞争：中美推进合作势头的关键——超越地缘政治的另一种思考》，《国际展望》2011年第3期。

弃干预，中国与东盟之间以南海问题为代表的潜在危机依然存在，中国要精心设计对东盟国家的危机性公共外交，注重建构公共外交的危机反应模式。为此，中国要认真研究东盟国家的社会、政治与经济情况，以及域外大国在东盟国家发展的相关情况，做好危机应对预案。要善于充分利用常态公共外交积累的丰富资源和建设的成熟渠道，在危机状态下迅速果断地进行应急处理，控制社会舆论，有效防范风险，转危为安。此外，还应特别借重广大华侨华人、对华友好人士的良好口碑与社会影响力，妥善处理当地涉华经济与社会纠纷。

其次，中国应鼓励东盟华侨华人，积极参与对东盟国家的公共外交活动。就中国对东盟公共外交来说，华侨华人既是受众，又是重要主体。中国驻东盟国家的大使馆应加强与当地华侨华人的联系，通过他们向所在国民众介绍、宣传中国的外交理念。以“一带一路”倡议的实施为例，东盟国家众多华侨华人既熟悉当地的社会经济文化，又熟悉中国的社会现实，在中国同东盟国家共建“一带一路”过程中将发挥不容忽视的影响力，如可以帮助投资东盟的中国企业对当地员工进行汉语培训，帮助所在国的中国员工学习当地语言，尽快地融入当地社会。有了当地华侨华人的支持，我们可以更从容、淡定地处理危机。

最后，按照《联合国宪章》和公认的国际法准则，冷静处理东盟国家内部的热点问题和危机事件。不随意评论，也不妄图干涉，保持自身特色，不被别人牵着鼻子走。要做好对媒体的管控，切勿将对方的危机无限扩大化。另外，在其他国家地区的危机应对上，中国也应当适时倾听东盟各国人民的诉求，尊重他们的利益关切点，并做好相应的解释沟通工作。作为地区大国，中国要承担起自身的责任，并将促进地区和平稳定发展视为重要使命。

【责任编辑：吴宏娟】

【Author】 FENG Shuai, Assistant Research Fellow, Institute for International Strategic Studies, Shanghai Institutes for International Studies, Shanghai, China

Singapore and the South China Sea Issue (2015 – 2018)

ZHANG Mingliang

【Abstract】 The article aims to study Singapore's policy towards the South China Sea (SCS) issue from 2015 to 2018 during which Singapore has been the ASEAN-China dialogue relations co-ordinator. Singapore strongly and publicly supports the SCS arbitration which has been helpful to Singapore's interests, while China objected the SCS arbitration which has denied China's rights in SCS. As the result, the relation between China and Singapore has been in trouble after Singapore's supporting. At the same time, Singapore has done well in pushing forwards the negotiation for SCS issue between China and ASEAN states. Singapore's supporting the negotiation for SCS issue between China and ASEAN states, has been not only the work of the ASEAN -China dialogue relations co-ordinator, but also in line with Singapore's interests. It will be concluded that Singapore will not publicly support the SCS arbitration and Singapore should be one of the best co-ordinators for relations between China and ASEAN states.

【Keywords】 Singapore; ASEAN-China Dialogue Relations Co-ordinator; South China Sea Issue; South China Sea Arbitration; the Relation Between China and Singapore

【Author】 ZHANG Mingliang, Associate Professor, School of International Studies, Jinan University, Guangzhou, China

Chinese Public Diplomacy Toward ASEAN: Current State , Main Motivations and Future Direction

TANG Xiaosong & JING Lina

【Abstract】 China has attached great attention to public diplomacy toward ASEAN countries, and has made some progress and achievements in Cooperative Public Diplomacy. However, there is still something more to deal with as to Competitive Public Diplomacy as well Crisis Public Diplomacy. It is developing reasonable and effective public diplomacy toward ASEAN that is very helpful for China to promote neighboring diplomacy and the Belt & Road initiatives, to enhance cooperation with neighboring countries and increase competitive advantage, and to properly deal with crisis and settle down hotspot issues. Thus, China should increase interaction with ASEAN, promote Cooperative Public Di-

plomacy, increase its influence on ASEAN countries as well as its advantage in Competitive Public Diplomacy, and it should also carefully design Crisis Public Diplomacy toward ASEAN in order to deal with crisis properly, so as to build a healthy, stable and prosperous environment for China's peace rise.

【Keywords】 China; ASEAN; Public Diplomacy; Neighbouring Diplomacy; the Belt & Road

【Authors】 TANG Xiaosong, Professor, Collaborative Innovation Center for 21st-Century Maritime Silk Road Studies, Guangdong University of Foreign Studies, Guangzhou, China; JING Lina, Master of International Relation, School of Legal Studies, Guangdong University of Foreign Studies, Guangzhou, China

A Study on Political Pluralism of Southeast Asian Countries and the Influence on the Belt & Road

ZHOU Fangye

【Abstract】 In recent years, political pluralism in Southeast Asian countries such as Thailand, Myanmar, Cambodia, Indonesia, Malaysia and the Philippines has become increasingly apparent. Facing the bottleneck of social and economic development, marginalized or semi-marginalized political forces began to demand more discourse, and try to build a more equitable and reasonable development model, thus triggering the power structure adjustment in those countries. For the Belt & Road, it is not only an opportunity that will help shaping the development consensus of the Belt & Road in the change, but also a challenge that will make the cooperation facing serious uncertainty. It is necessary for China to deepen the work of people-to-people bond and strengthen political risk prevention.

【Keywords】 Southeast Asian Countries; Political Pluralism; Development Model; the Belt & Road; Mutual Benefit and Win-win Result

【Author】 ZHOU Fangye, Associate Research Fellow, National Institute of International Strategy, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, China

A Bottom of Pyramid Perspective of Poverty Reduction in the Philippines: A Case Study on NGO CARD

JI Weiwei

【Abstract】 This paper discusses the case of poverty reduction about the Philippines' NGO from a Bottom of Pyramid perspective. The Philippines, one of the earliest coun-