

论欧盟对中国周边地区的公共外交*

唐小松 姜梦茵

摘要:近些年,欧盟对亚太地区愈发重视,加大了在中国周边地区公共外交的投入力度,将发展地区合作、民事与人道主义援助作为重点项目,将民主转型国家及与中国有领土争端的国家作为重点区域,将青少年和精英阶层作为重点对象,将文化和价值观念作为主要内容,取得了良好效果,树立了自身的正面形象,但其针对中国的一些负面举措与周边国家既有的“中国威胁论”相互发酵,强化了中国在周边国家人民中的负面形象,阻碍了中国周边战略尤其是“一带一路”倡议的实施,也不利于中国与邻国领土争端的解决。对此,中国应充分学习欧盟经验,加大对周边国家的援助和发展合作,在目标国家和目标对象的选择上更具针对性,强化文化和价值观的传播,加强对外话语权的建设,以有效管控欧盟对中国周边地区公共外交的负面影响。

关键词:欧盟;公共外交;软实力;中国;“一带一路”

中图分类号:D85 **文献标识码:**A **文章编号:**0257-5833(2018)10-0003-13

DOI:10.13644/j.cnki.cn31-1112.2018.10.001

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;姜梦茵,广东外语外贸大学欧洲研究中心硕士研究生(广东 广州 510006)

随着亚洲经济的迅速发展和东亚政治地位的不断提高,欧盟对亚洲地区愈发重视。2016年,欧盟在全球外交和安全战略中明确提及亚洲的重要性,“欧洲繁荣与亚洲安全有着直接的联系。亚洲各国在欧盟的对外经贸关系中占据重要地位,因此亚洲的和平与稳定是我们繁荣的先决条件。我们将深化经济外交,并加强在亚洲的安全作用”。欧盟还宣布对“对亚洲制定更加政治化的方针,寻求为亚洲安全做出更大的实际贡献”^①。在这过程中,公共外交被欧盟当成一种重要手段,正如德国驻欧盟大使 Paschke 在其报告中指出的,“在欧洲,公共外交被看作是解决所有问题的优先选

收稿日期:2018-07-12

* 本文系国家社科基金重点项目“中国周边公共外交研究”(项目编号:15AGJ008)的阶段性成果。

① European Union Global Strategy, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, June 2016, pp. 37-38, http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web_0.pdf.

项”^①。欧盟通过公共外交手段,不断向中国周边国家传播欧洲文化、推介欧盟价值观和政策理念,其特征、影响和相关对策问题值得重视。

一、欧盟对中国周边地区公共外交的主要内容

二十一世纪初,欧盟出台了《欧盟与亚洲:加强伙伴关系新战略》等一系列重要政策文件,将对外政策的目光更多地转向亚洲。欧盟及其成员国相应地加快了其在亚洲,尤其是中国周边国家地区公共外交活动的步伐。其主要内容体现在以下几个方面:

第一,向中国周边地区发展经济合作项目,提供民事和人道主义援助。

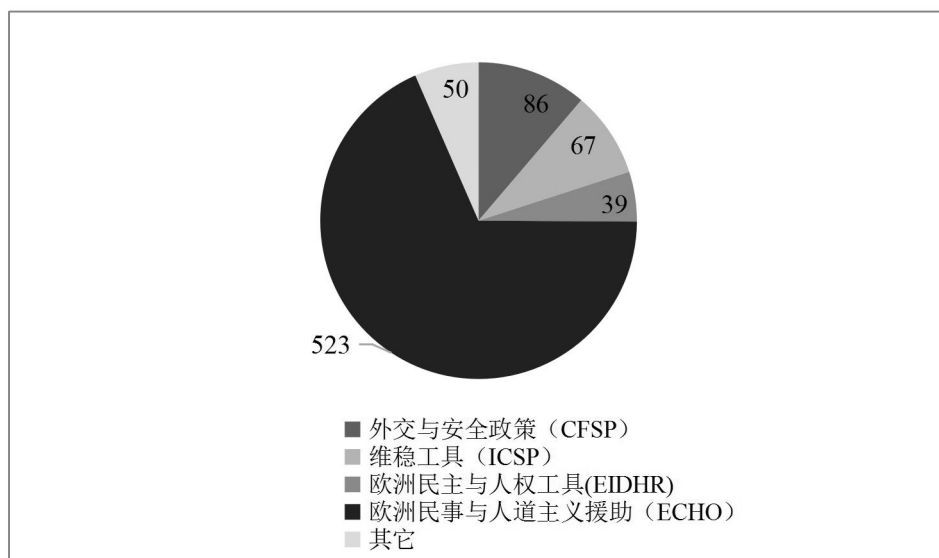


图1 2017年欧盟对亚洲地区外部支出的主要项目金额(单位:百万欧元)

资料来源:根据欧盟2017年外部行动支出报告的相关数据制作^②。

从图1欧盟2017年对亚洲地区外部支出的主要项目金额来看,欧盟地区发展合作项目(Development Cooperation Instrument,简称DCI)和欧盟民事与人道主义援助项目(European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations,简称ECHO)是欧盟对亚洲地区外部行动支出的主要部分。欧盟地区发展合作项目的首要目标是通过发展合作来减少贫困,并促进其他外部行动目标的实现,特别是促进经济、社会和环境的可持续发展,推动自由和民主,保证法治、善政和尊重人权。欧盟的民事与人道主义援助项目则主要向受灾害袭击的群体提供援助。2017年欧盟向亚洲地区提供的人道主义援助金额约为5.23亿欧元,占欧盟这类业务年度总金额的50%左右。

以中亚为例,欧盟承诺在2014—2020年通过地区发展合作项目为中亚诸国提供10亿欧元的资金援助,以促进中亚内部以及欧盟与中亚之间更密切的区域合作,主要项目集中在环境、法治和

^① Karl Th Paschke, "Report on the Special Inspection of 14 German Embassies in the Countries of the European Union", *European Journal of Education*, 40(1), 2011, pp. 13—34.

^② European Commission, "Draft General Budget of the European Commission for the Financial Year 2017: Working Document Part VIII: Expenditure Related to the External Action of the European Union", p. 43, http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2017/DB2017_WD08_en.pdf.

教育等领域^①。环境方面,在吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦,面对中亚铀矿开采及其遗留问题,欧盟于2015年建立中亚环境治理账户(Environmental Remediation Account for Central Asia,简称ERA),通过欧洲复兴开发银行向这三个国家的七个重点地区提供8500万欧元的资金支持,根据欧洲的既有经验和专业知识来解决放射性污染物造成的环境问题,关注中亚地区人民的健康状况,帮助中亚国家实现各项可持续发展目标^②。法治方面,欧盟认为尊重法治和人权,构建透明、民主的政治结构是发展稳定政治框架和构建有效经济结构的基础,欧盟与欧安组织、欧洲理事会和联合国人权组织一起与中亚各国进行密切司法合作,建设欧盟—中亚法制平台,通过与中亚国家律师和检察官等法律从业人员定期举行对话论坛、建立咨询机构、与更广泛的民间社会群体分享欧盟法制经验等方式,帮助中亚国家制定符合国际公认标准的法律框架和司法制度,以促进中亚伙伴国家的稳定发展和民主政治^③。教育方面,欧盟强调保护妇女和儿童受教育的权利。欧盟在阿富汗53%的援助计划将性别平等作为重要目标,包括提高女孩入学率和女性的参政率^④。

阿富汗是中亚和世界范围内接受欧盟提供人道主义援助最多的国家,自1994年以来,欧盟委员会为阿富汗提供了超过7.75亿欧元的人道主义援助资金^⑤。2018年欧盟拨款550万欧元,为巴基斯坦和阿富汗境内的难民提供援助,欧盟除了通过资助紧急响应机制(Emergency Response Mechanism,简称ERM),以直接发放现金的形式来确保流离失所的难民得到及时的紧急援助外,还通过支持社区的水和卫生设施的建设来加强脆弱社区的复原力和能力,以确保巴基斯坦和阿富汗难民最基本的生活条件^⑥。

第二,利用自身的文化优势,向中国周边地区渗透欧盟价值观念。

作为现有国际规范和秩序的倡导者和维护者,欧盟十分重视其“规范性力量”在世界范围内的传播。“所谓规范性力量,是指一种既不单纯依靠经济手段,也不单纯依靠军事手段,而是通过思想和观念来发挥作用的特殊行为体。”^⑦《里斯本条约》明确规定,“欧盟的基础是尊重人的尊严、自由、民主、平等、法治和人权”,“在与世界更广泛的联系中,欧盟应坚持维护和促进其价值观念和利益”^⑧。欧盟除自身做好表率,以及通过正式外交途径加强规范的扩散和影响之外,还试图通过文化传播和渗透的方式使自己的价值观念得到其他国家的认可。欧盟认为,自己在亚洲地区虽然并没有军事力量等“硬实力”的支持,但与许多中国周边地区国家存在潜在的文化联系、分享着共同的民主价值观念。

① European Commission Press Release, “EU Announces Future Commitments for Development with Central Asia Region”, November 20, 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1119_en.htm; European Parliament at Your Service, “Fact Sheets on the European Union: Central Asia”, January 2018, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.6.4.html.

② European Commission International Cooperation and Development, “People and Planet: Environmental Remediation in Central Asia—Call Made for Urgent Action”, September 22, 2017, https://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/people-and-planet-environmental-remediation-central-asia-call-made-urgent-action_en.

③ The European Union’s Development Cooperation Instrument, “EU-Central Asia Rule of Law Platform: Phase II”, http://ruleoflaw.eu/wp-content/uploads/2015/06/RLP-II-Leaflet_e.pdf.

④ European Union External Action, “EU-Afghanistan Relations, Factsheet”, November 29, 2017, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/10740/EU-Afghanistan%20relations,%20factsheet; Council of the European Union, “Cooperation Agreement on Partnership and Development between the European Union and Its Member States, of the One Part, and the Islamic Republic of Afghanistan, of the Other Part”, November 16, 2016, pp. 11–14, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12966-2016-INIT/en/pdf>.

⑤ European Commission European Civil Protection and Humanitarian and Operations, “Afghanistan”, March 19, 2018, http://ec.europa.eu/echo/printpdf/where/asia-and-pacific/afghanistan_en.

⑥ European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, “Pakistan”.

⑦ 张茗:《“规范性力量欧洲”:理论、现实或“欧托邦”》,《欧洲研究》2008年第5期。

⑧ Official Journal of the European Union, “Treaty of Lisbon: Amending the Treaty On European Union and the Treaty Establishing the European Community”, December 17, 2007, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_2007.306.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2007;306:TOC#d1e708-1-1.

印度作为亚洲地区具有影响力的发展中大国之一,与欧盟分享着同样的民主核心价值观。自2004年欧盟—印度战略伙伴关系建立以来,双方以民主、法治、人权和促进和平与稳定的共同价值观为基础,在各个领域开展积极对话^①。欧盟—印度文化关系宣言提出,要加强两国之间的文化交流,通过欧盟—印度文化周、欧盟主题文化年和电影节等方式来促进各文化行业之间的交流合作,并专门设立文化基金来支持各种活动,增进印度对欧洲文化的理解,提高欧盟在印度的知名度。注重深入公民社会是欧盟对印度公共外交的另一重要支柱,欧盟鼓励印度公民社会、媒体、智库等非政府主体积极参与合作项目,例如欧盟—印度圆桌会议和欧印跨文化合作等,在文化交流、教育和学术等多个领域加强民间社会机构组织之间的跨文化联系,并提供超过7000万欧元的资金支持^②。印度与欧盟之间密切的文化交流进一步加深了双方的战略伙伴关系。

在亚洲部分民主转型中国家,欧盟不断通过文化输出,传播民主、自由的价值观念,帮助构建和完善民主制度,引导它们不断向民主国家过渡。例如,欧盟的民主步伐项目(STEP Democracy)通过全面的选举技术咨询、选举文化讲座、选民通知和促进对话等手段,鼓励民主选举观念在缅甸的传播。2015年大选中,缅甸43个政党的800多名投票代理人通过欧盟民主步伐项目接受了民主选举文化的培训,欧盟还通过此项目对缅甸9个地区的10000多名选民进行了171次选民教育培训^③。在2015年大选后,由昂山素季领导的反对党——全国民主联盟宣布就职,欧盟理事会称此次可信性选举是缅甸民主过渡时期的一个重要里程碑,欧盟将再次重申其鉴定承诺,沿着民主道路陪伴其前行,支持现任政府为民主化改革做出的努力^④。

第三,利用媒体话语权的优势,引导中国周边地区的舆论风向。

随着信息化时代的到来,越来越多的人依靠社交媒体获取新闻和信息,网络成为话语权争夺的新战场。根据eMarketer的调查,东南亚的社交网络在网民中的普及率在全球范围也是最高的,在越南和泰国,Facebook的渗透率甚至达到99.1%和98.6%^⑤。对此,欧盟不断顺应时代潮流,加快了其在网络和社交媒体等新领域的行动。欧盟的新闻网站“欧洲新闻”(Euronews)引进了网络广播等新形式,其新闻内容也与社交媒体相链接,可以随时分享。欧盟驻越南、缅甸、菲律宾和印度尼西亚等代表团都纷纷开通YouTube、Facebook和Twitter等社交媒体账号,实时发布最新消息并与网民积极互动。

在中国周边地区,朝核、南海和钓鱼岛等热点问题持续发酵,成为人们关注的焦点。欧盟媒体试图通过对地区热点问题上话语权的把握,来引导舆论走向,在扩大自身影响力和好感度的同时,针对中国的负面意味明显。例如,在朝鲜核问题上,欧盟一方面彰显其在朝鲜核问题上发挥的作用,欧洲联盟委员会外交和安全政策高级代表莫盖里尼提到欧盟在核谈判和核制裁中拥有深厚的知识和经验,并且欧盟在朝鲜局势中没有政治意愿,因此可在朝鲜核谈判中扮演合适的调解者角色^⑥。另一方面,欧盟的舆论则指责中国作为朝鲜的邻国,同时也是朝鲜最大的贸易伙伴和支持者,并未严格执行联合国安理会对朝鲜的制裁决议,并且北京方面对朝鲜的影响力也并非中国自身

① European External Action Service, “India and the EU”, October 17, 2016, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/670/india-and-eu_en.

② European External Action Service Archives, “India Country Strategy Paper 2007—2013”, January 1, 2013, pp. 14—15, http://eeas.europa.eu/archives/docs/india/csp/07_13_en.pdf.

③ European Commission International Cooperation and Development, “STEP to Democracy-Support to Electoral Processes and Democracy in Myanmar”, December 2014, https://ec.europa.eu/europeaid/case-studies/step-democracy-support-electoral-processes-and-democracy-myanmar_en.

④ European Council, “Council Conclusions on EU Strategy with Myanmar/Burma”, June 20, 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/20/fac-conclusions-myanmar-burma/>.

⑤ CAMIA:《东南亚社交媒体使用数据概览》, <http://www.baijingapp.com/article/13580>.

⑥ Federica Mogherini, “Speech by Federica Mogherini at the European Parliament Plenary Session on the Situation in the Democratic People’s Republic of Korea”, September 12, 2017, https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/north-korea/31998/speech-federica-mogherini-european-parliament-plenary-session-situation-democratic-peoples_en.

想象中的重要,中国在朝鲜问题上发挥的作用有限^①。

第四,在气候和环保等方面对中国周边传播欧盟规范和标准,巩固其在新能源领域的领导者角色。

欧盟是国际气候谈判的最初发起者,也一直是全球减排的主要推动力,并希望担任谈判领导者的角色^②。事实上欧盟不论在《京都协议书》还是《巴黎协定》的签订和推动中,都发挥着领头羊的作用。除去国际气候谈判,欧盟也非常重视对发展中国家进行气候和环保领域的宣传并予以援助,以培养发展中国家国民的环保意识和积极性,并切实提高这些国家在应对气候变化和环境保护方面的能力。

2017年,欧盟驻印度尼西亚代表团与包括法国、德国、意大利、瑞典和英国在内的欧盟成员国大使馆联合举办的“欧盟气候周”在雅加达举办,包括一系列的主题活动、会议、电影放映和自行车骑行等。气候外交周的目标是与印度尼西亚公众沟通和解决气候变化问题,以提高印尼人民对气候变化的认识,并庆祝实施历史性《巴黎协定》的共同决心,同时也强调气候问题与欧盟其他“可持续发展目标”的联系,如绿色金融、可再生能源和消除贫困等^③。环境与气候变化也是欧盟与印尼合作的重点领域,欧盟利用自身的经验和规范,支持印尼政府构建符合欧盟标准的气候变化应对政策和气候友好型法律,以帮助印尼走上低碳发展道路。欧盟的森林执法治理和贸易倡议项目(For-est Law Enforcement Governance and Trade, FLEGT)也在2010—2018年间向印尼提供3350万欧元的资金援助,来帮助印尼促进森林治理改革,打击非法采伐,鼓励木材加工产业的发展和欧盟的出口。在帮助印尼实现森林资源可持续发展的同时,抵消由滥伐森林造成全球气候变化问题^④。

二、欧盟对中国周边地区公共外交的特点

欧盟对中国周边地区的公共外交内容充实、手段灵活、形式多样。欧盟在不断增加对华周边国家公共外交支出的基础上,注重公共外交目标国和对象的选择和细分。

第一,欧盟对中国周边发展中国家的外部行动支出不断增加。

欧盟对外行动处(European External Action Service,简称EEAS)是欧盟管理与他国外交关系,执行欧盟外交和安全政策的主要机构。从图2的2014—2017年欧盟外部行动的支出来看,相较于世界其它地区的支出,欧盟在亚洲的支出一直位居首位。不仅如此,相较逐年下滑的对非洲的外部行动支出,欧盟对亚洲的外部行动支出一直在逐年稳定增长,从2014年的17亿欧元扩大到2017年的23亿欧元,已占据欧盟外部行动总支出的30%以上。从图3欧盟2014—2017年在中国周边地区的外部行动支出中可以看出,欧盟在中亚、南亚和东南亚等发展中地区的投入远远要高于其在北亚和东亚。2017年欧盟对中亚五国(哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、土谷曼斯坦)的外部行动支出达到8400万欧元,相较2014年提高了13个百分点。在南亚,欧盟的外部行动总支出一直稳定在3亿5000万欧元左右。2017年欧盟在东南亚国家的外部行动支

① David Brunnstorm, “Pompeo Tells China Continued North Korea Sanctions Enforcement Needed”, June 28, 2018, <https://uk.reuters.com/article/uk-northkorea-usa-china/pompeo-tells-china-continued-north-korea-sanctions-enforcement-needed-idUKKBN1JP2O9>; BBC News, “China Media: North Korea Nuclear Issue”, April 25, 2014, <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-27153140>.

② 薄燕:《“京都进程”的领导者:为什么是欧盟不是美国》,《国际论坛》2008年第5期。

③ European Union Press Release, “European Union Launches Climate Diplomacy Week in Indonesia”, November 26, 2017, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20171126_press_release_climate_week_en_0.pdf.

④ European Commission International Cooperation and Development, “EU FLEGT Facility”, June 2016, https://ec.europa.eu/europeaid/projects/eu-flegt-facility_en; European External Action Service, “EU Launches Climate Diplomacy Week in Indonesia”, September 13, 2016, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/9703/eu-launches-climate-diplomacy-week-indonesia_en.

出高达3亿7000万欧元,比2016年跨越式增长了38个百分点。相较发展中国家的国家,欧盟在中国周边发达国家外部行动的投入资金则屈指可数,2017年欧盟在俄罗斯、韩国和日本等国的外部行动支出均不足1000万欧元。

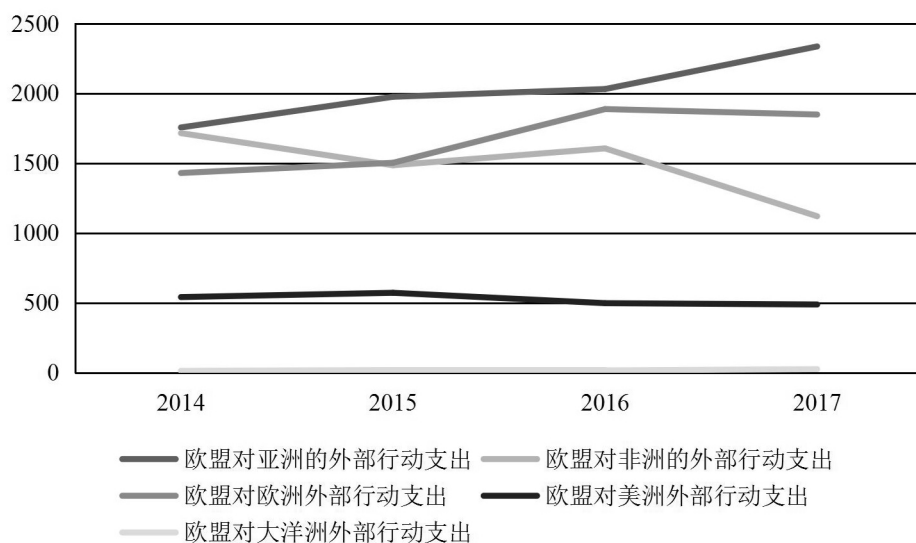


图2 2014-2017年欧盟外部行动支出(单位:百万欧元)

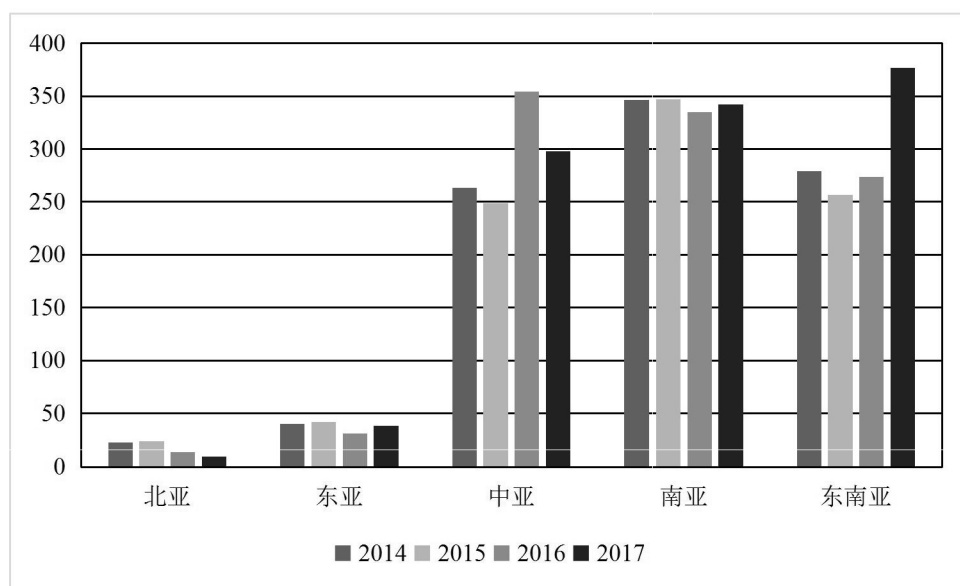


图3 2014-2017年欧盟在中国周边地区的外部行动支出(单位:百万欧元)

资料来源:根据欧盟2014-2017年外部行动支出报告的相关数据制作^①。

第二,有针对性地拉拢民主转型中的国家、与中国有领土争端的邻国。

表1的2017年欧盟对东南亚各国的外部行动支出数据显示,欧盟对民主转型过程中的缅甸,

① European Commission, "Working Document Part VIII: Expenditure Related to the External Action of the European Union", http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2014/DB2014_WD_VIII_en.pdf, http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2015/DB/DB2015_WDVIII_en.pdf, http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2016/DB/DB2016_WDVIII_en.pdf, http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2017/DB2017_WD08_en.pdf.

以及与中国在南海问题上存在争端的菲律宾、越南、印度尼西亚等国的外部行动投入明显要超过泰国、老挝等内陆东南亚国家。

表 1 2017 年欧盟在东南亚国家的外部行动支出(单位:欧元)

排名	国家	2017 年外部行动支出
1	缅甸	108,000,000
2	菲律宾	52,000,000
3	越南	48,000,000
4	印度尼西亚	45,000,000
5	柬埔寨	41,000,000
6	泰国	12,000,000
7	老挝	10,000,000
8	马来西亚	2,000,000

资料来源:根据欧盟 2017 年外部行动支出报告的相关数据制作^①。

缅甸是欧盟在东南亚地区外部行动投入最大的国家。自结束军政府统治进入民主转型时期后,缅甸因其重要战略地位成为欧盟争取的对象。莫盖里尼在关于缅甸伙伴关系的报告中指出,“缅甸正处于一个转折点,新政府已表示愿同欧盟一起,通过民主促进其人民的和平与发展,我们承诺与缅甸加强合作,支持政府在加强民主、善政、法治、和平、维护人权、解决贫困问题、促进贸易和投资方面的改革努力。欧盟坚定承诺,将与缅甸当局和民间社会合作,加强双边关系,造福人民”^②。作为欧盟在亚洲地区的第二大双边合作和人道主义援助对象,在 2014—2020 年间,缅甸从欧盟接受的援助达 6.88 亿欧元。而与中国南海有领土争端的菲律宾和越南,在欧盟对东南亚国家的外部行动支出中位居二、三位。欧盟认为在南海问题上,各国主权主张的重叠和对立是当前亚洲面临的最大和最紧迫的安全挑战之一,其战略影响远远超出了该地区本身。欧盟全球战略文件就此指出,“东南亚地区是欧盟打算维护航海自由的地区,欧盟坚持尊重包括海洋法及其它仲裁程序在内的国际法,并鼓励通过和平途径解决海事争端。欧盟将帮助东南亚国家建立海洋能力,支持东盟领导的区域安全架构”^③。欧洲议会智囊团认为,欧盟在亚洲虽然没有强大的军事安全力量存在,但欧盟可以依靠软实力,通过关注国际法律,传播欧盟海上安全治理机制和框架,来减轻安全风险对欧盟和亚太地区的影响^④。

第三,将青少年作为文化和价值观念输出的主要目标。

目前,欧盟的公共外交行动重点从形象管理向关系建设转变,其中特定的利益相关群体青少年成为欧盟公共外交的重点对象。欧盟认为,从青年时期就与欧盟开展良性互动的他国公民,在未来

① European Commission, “Draft General Budget of the European Commission for the Financial Year 2017: Working Document Part VIII Expenditure Related to the External Action of the European Union”, June 2016, p. 43, http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2017/DB2017_WD08_en.pdf.

② European Commission Press Release, “Taking the EU-Myanmar Partnership to the Next Level: An EU Strategy in Support of Myanmar’s Reforms”, June 1, 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2008_en.htm.

③ European Union Global Strategy, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy”, p. 38, http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web_0.pdf.

④ Vice-Admiral Patrick Hébrard, “Challenges to Freedom of the Seas and Maritime Rivalry in Asia”, p. 30, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578014/EXPO_IDA\(2017\)578014_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578014/EXPO_IDA(2017)578014_EN.pdf).

也会更容易认同并推进欧盟的公共外交目标^①。欧盟通过种种公共外交项目,使中国周边地区国家的青少年们理解公民意识和自由平等观念,增强对欧洲的文化理解,这对传播欧盟基本价值观和将来推行相关外交政策大有裨益。

欧盟驻菲律宾代表团每年都举行欧盟故事征文比赛,主要针对菲律宾16—35岁的青年,决赛选手的作品会被编辑成小册子出版,通过在线媒体 Philstar. com 进行传播。欧盟驻菲律宾大使 Jessen 说过:“菲律宾年轻人通过分享与欧盟的有趣故事,增进了菲律宾人民对欧盟的理解。书面文字的力量是巨大的,能够增强菲律宾与欧盟人民之间的联系。”^②“伊拉斯莫斯+”计划(Erasmus + Project)是欧盟最新的高等教育和人员交流计划,其最大受益者是青年。欧盟委员会称,“伊拉斯莫斯+”计划将为200万个高等教育学生和65万职业学徒提供海外学习和培训机会,为超过20万个硕士学位提供补助。2018年该计划在亚洲地区的预算年投入为6150万欧元,占全球预算的57.6%,越来越多的亚洲学生通过“伊拉斯莫斯+”计划的全额奖学金项目和国际信贷项目去欧盟接受高等教育^③。

三、欧盟对中国周边地区公共外交对中国的影响及中国的对策分析

欧盟通过在中国周边地区灵活、高效的公共外交,扩大了欧盟文化和价值观念等软实力的影响,塑造了欧盟在中国周边国家的积极正面形象,但同时也对中国产生了诸多消极影响。对此中国应该清楚认识自身的优劣势,有的放矢地开展公共外交,获取周边国家人民的信任和支持、重塑中国的良好形象。

第一,对中国经济发展制造舆论压力,削弱中国对外援助的影响力。

虽然周边国家在经济上与中国联系密切,但其中部分国家对中国经济发展一直持怀疑态度,认为中国经济发展会削减自身的发展空间,甚至会“掠夺”其自然和劳动力资源。根据皮尤对中国态度的调查,高达71%的越南民众认为中国的经济发展会威胁本国经济的发展,57%菲律宾民众和46%的印度民众也持同样的观点,均超过27%的全球平均值^④。而欧盟及其成员国一直在中国周边国家鼓吹中国经济威胁论、中国经济责任论等观点。在中国经济快速发展时,许多欧洲经济学家和媒体抨击中国低端制造业产品以低成本出口加剧竞争,从而威胁其他低端产业的发展中国家,尤其是中国周边国家的资源禀赋与中国相近,中国经济的崛起将会影响周边国家的利益^⑤。随着近些年中国经济增长速度的放缓、人民币贬值和股市的波动,它们又纷纷指出中国经济将面临“硬着陆”,可能会导致新兴市场资金的大规模流出,也将会是全球经济面临的最大威胁^⑥。欧盟的这些做法无疑会加深周边国家地区人民对中国经济发展的负面刻板印象,进一步加剧中国在周边地区

① Asia-Europe Foundation, “ASEF Public Diplomacy Handbook: How to Win Hearts and Minds”, 2016, pp. 163—178, <http://asef.org/images/docs/ASEF%20Public%20Diplomacy%20Handbook.pdf>.

② Delegation of the European Union to the Philippines, “Talented Young Writers Honored by the EU Delegation to the Philippines”, August 22, 2017, https://eeas.europa.eu/delegations/philippines/31252/talented-young-writers-honoured-eu-delegation-philippines_en.

③ European Commission Press Release, “Green Light for Erasmus+: More than 4 Million to Get EU Grants for Skills and Employ Ability”, November 19, 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1110_en.htm; European Commission, “Commission Implementing Decision of 17. 8. 2017”, August 17, 2017, p. 131, https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/c-2017-5652_en.pdf.

④ Pew Research Center, “Global Opposition to U. S. Surveillance and Drones, but Limited Harm to America’s Image”, July 14, 2014, <http://www.pewglobal.org/2014/07/14/chapter-2-chinas-image/>.

⑤ Yukon Huang, “China’s Economic Rise: Opportunity or Threat for East Asia”, May 20, 2012, <http://www.eastasiaforum.org/2012/05/20/chinas-economic-rise-opportunity-or-threat-for-east-asia/>.

⑥ Peter Spence, “Fears of a Chinese ‘Hard Landing’ Trigger Mass Exodus from Emerging Markets”, The Telegraph, October 1, 2015, <http://www.bbc.com/news/business-37468566>; Kamal Ahmed, “China Slowdown is Global Economy’s Biggest Threat, Rogoff Says”, BBC, September 26, 2016, <http://www.bbc.com/news/business-37468566>.

的经济形象困境。

中国致力于发展自身经济的同时,始终坚持向其他发展中国家提供力所能及的援助,促进受援国的经济发展和社会进步。但相较欧盟在亚洲尤其是中国周边地区大规模的发展和人道主义援助,中国发展援助的重心仍在非洲等兄弟国家。根据国务院新闻办发布的《中国的对外援助》白皮书显示,目前非洲仍是中国对外援助支出最多的地区,约占中国对外援助总支出的50%左右,亚洲地区占比则为30%^①。中国对周边国家的援助多集中在经济基础设施的建设上,但中国在东南亚多国进行的基础设施投资和建设,却被欧盟媒体描述成掠夺当地资源,并破坏了当地生态环境^②。这使得中国陷入在发展援助上投入大,但受援国人民似乎并不“领情”的困境。

对此,中国应加大与周边国家在发展和援助上的合作,关注当地人民的切身利益,赢得周边民心。对外援助应该与周边外交理念密切结合,自2013年“一带一路”倡议提出以来,中国便将周边国家放在中国外交战略层面的首要位置,因此,中国的对外援助也应比以往更为重视周边国家。中国应特别注意以“一带一路”倡议为平台,在保持与周边国家经济密切合作的基础上,加大对亚洲地区的援助资金支持,大力开展与周边国家的发展合作项目。在此基础上,争取对华友好力量,改善负面印象,有助于中国周边战略的顺利推行和周边的安全稳定。在对外援助的具体实施过程中,中国在关注基础设施建设等经济领域的“硬性”援助的同时,可以学习欧盟的经验,注重科技、人才培养、教育和环境保护等非经济领域的“软性”援助。例如,促进杂交水稻等科学技术在东南亚等国的传播,与周边国家合作举办技术培训班等培养专家队,对外推广汉语教育,扩大留学生交换项目和研究人員访学项目,并加强对周边国家医院和学校等社会公共设施的建设投入等。多管齐下,坚持对外援助“授之以渔”,切实关心受援国人民的切身利益,改善其生活水平和生活条件,促进受援国的可持续发展,从根本上提高周边国家人民对中国的好感度,为中国周边战略的实施打下良好的社会基础。

第二,不利于中国周边问题尤其是中国与周边地区领土争端问题的解决。

中国与周边国家的领土争端问题,尤其是南海争端,是影响中国与周边国家关系的一个核心因素。从表2可以看出,大多数周边国家民众对与中国存在的领土争端的在意程度超过四成,尤其是随着近些年来南海问题的发酵,菲律宾和越南民众对于中国领土争端的在意度高达91%和83%。对领土争端的过于关注,很容易将小的摩擦冲突放大,导致激进的民族主义情绪和领土危机升级。

表2 中国周边国家地区对与中国领土争端在意程度

	越南	菲律宾	日本	印度	马来西亚	印度尼西亚
非常在意	60%	56%	52%	38%	12%	11%
比较在意	23%	35%	31%	24%	33%	30%
不在意	9%	8%	14%	9%	44%	36%

资料来源:根据皮尤调查中心调查报告制作^③。

欧盟官方虽未就南海问题提出明确主张,但一直利用其在国际话语权上的优势制造舆论,通过

① 中华人民共和国中央人民政府:《中国的对外援助(2014)》,http://www.gov.cn/zhengce/2014-07/10/content_2715467.htm。

② The Guardian, “Vietnam Warns of Dire Impact from Planned Mekong Dams”, April 5, 2016, https://www.theguardian.com/environment/2016/apr/05/vietnam-warns-of-dire-impact-from-planned-mekong-dams; Timo A. Räsänen, “Downstream Hydrological Impacts of Hydropower Development in the Upper Mekong Basin”, June 16, 2012, https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11269-012-0087-0.

③ Bruce Stokes, “How Asia-Pacific Publics See Each Other and Their National Leaders”, Pew Research Center, September 2, 2015, http://www.pewglobal.org/2015/09/02/how-asia-pacific-publics-see-each-other-and-their-national-leaders/.

媒体、智库和非政府组织等帮助越南和菲律宾等国家营造在南海争端中“受害者”的角色,着重渲染中国南海军事扩张行动来“坐实”中国威胁论,刻画中国好战的负面形象。菲律宾和越南政府公开宣称对南海部分岛礁的主权,并与英国和西班牙等国能源开发公司在南沙共同开展石油和天然气的勘探开发。据BBC和路透社等多家欧洲媒体报道,越南和西班牙雷普索尔能源公司在南海上钻井作业受中国方面的“威胁”而被迫停止,它们散布消息说中方称如果不停止钻探,将会对南沙群岛上的越南基地发动攻击^①。伦敦国际战略研究院指出,中国最近几年在南海人工创造的土地已是周边国家在南海索赔土地总和的17倍^②,中国正在南海岛屿上建设军事基础设施,包括机场、可能存在的导弹阵地、大型高射炮、近距离武器系统和雷达设施等,试图将南海问题“军事化”^③。一些欧洲非政府环保组织成员则指出,一些中国渔民在南海公共海域偷猎,并受国家的“纵容”和“引导”来蓄意破坏南海珊瑚礁,严重破坏了南海生态环境^④。这无疑会强化与中国有直接领土争端的国家中国的反感,以及中国“崇尚军事”、“强硬”的负面形象,不利于领土争端的和平解决。公共外交虽然不直接解决领土争端问题,但其可以通过灵活的时机和手段来改善周边国家人民对中国的印象,从而为问题的解决打下良好的民意基础。因此,中国在与有领土争端的国家开展公共外交时,要注重把握公共外交的时机,注重更有针对性地选择公共外交对象。

在开展公共外交的操作选择上,中国应把握好时机,将短期策略与长期策略相结合。短期而言,要学会抓住周边国家政府奉行对华友好政策的时机,点对点加强公共外交,力求在短期内取得较为显著的效果。比如,近年来菲律宾和中国围绕南海问题矛盾冲突不断,随着南海问题的升级,菲律宾对中国的好感度在2014年跌至历史最低点,仅有38%的菲律宾民众认为中国形象为正面。但自2016年6月新总统杜特尔特上台以来,菲律宾对华政策急剧转变,基调总体趋于友好,在南海问题上趋向谈判的和平方式,并加强与中国的经贸合作往来,争取中国的合作投资和经济援助。在此背景下,中国抓住时机加大了对菲律宾的公共外交投入。一是顺应菲律宾新政府“建设、建设、再建设”的口号,向菲律宾援建两座桥梁、一项灌溉工程、水利工程和铁路项目,承诺将贷款90亿美元帮助菲律宾加强基础设施建设,并通过亚投行向马尼拉大都会防洪项目融资2.07亿美元,使菲律宾成为“一带一路”建设获益最多的国家之一^⑤。二是重视与菲律宾在国家和民间层面的文化、教育交流和人员往来,使两国人民联系更加密切,以交流增进友谊。自中国取消赴菲“旅游警示”以来,中国已成为菲律宾第二大游客来源地。据最新统计,2017年度菲律宾人民对中国的形象认知发生了巨大的转变,55%的菲律宾民众认为中国形象为正面,67%的菲律宾人民认为中国经济的发展会使其受益,相较2015年提高了24%,而对与中国领土争端的在意程度也下降至28%^⑥。可以说,中国正是抓住了菲律宾领导人更替的契机,大力开展公共外交行动,才能于短期内重塑中国在菲律宾的形象。

① BBC News, “South China Sea: Vietnam halts Drilling after ‘China Threats’”, <http://www.bbc.com/news/world-asia-40701121>.

② The International Institute for Strategic Studies, “China’s Assertiveness in the South China Sea”, <https://www.iiss.org/en/publications/strategic%20comments/sections/2016-e7c1/china-s-assertiveness-in-the-south-china-sea-708d>.

③ IISS Voices, “China’s Radar Installations in the Spratly Islands-What do They Tell Us about Its Ambitions for the South China Sea”, <https://www.iiss.org/en/iiss%20voices/blogsections/iiss-voices-2018-2623/february-704f/china-radar-installations-95d4>.

④ Rupert Wingfield-Hayes, “Why are Chinese Fishermen Destroying Coral Reefs in the South China Sea”, <http://www.test.bbc.com/news/magazine-35106631>.

⑤ 《中国承诺贷款90亿美元帮助菲律宾实施“大建特建”计划》, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/hwxw/30860.htm>, 2017-10-19;《菲律宾首个亚投行出资项目将启动 建成后97万人受益》, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/hwxw/43760.htm>, 2018-01-12。

⑥ Jacob Poushter & Caldwell Bishop, “People in the Philippines Still Favor U. S. Over China, but Gap is Narrowing”, Pew Research Center, September 21, 2017, <http://www.pewglobal.org/2017/09/21/people-in-the-philippines-still-favor-u-s-over-china-but-gap-is-narrowing/>.

菲律宾方面,总统的更替可能会导致其政策缺乏连贯性,中国对菲律宾公共外交成效的不确定性会长期存在。从长期来看,中国在东南亚地区公共外交的开展仍然需要通过有效的机制建设,创造更有利的条件,构建“周边命运共同体”。要通过“一带一路”倡议和澜湄合作机制等平台,推动全方位经贸合作往来,建构东亚“经济共同体”;要本着“兼容并蓄,和而不同”的原则,加强文化交流,打造“文化共同体”;要以亚洲新安全观为基础理念,通过平等对话和安全协作,促进形成“安全共同体”;要不断传播“亲诚惠容”及“仁”“和”等理念,让命运共同体理念在周边国家生根发芽。

第三,不利于中国周边战略的开展。

自2013年习近平主席提出“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的重大倡议以来,西方舆论一直对“一带一路”倡议的目的性提出质疑。欧盟智库认为,虽然“一带一路”倡议能通过改善基础设施等促进周边国家的发展,但也存在着不公平竞争和中国主导的风险,而这可能影响欧盟的利益^①。欧盟媒体将“一带一路”倡议比作中国版的马歇尔计划,认为这是“皇权”与周边“野蛮国家”建立朝贡关系的计划,中国试图通过不对称的经济往来和经济援助,控制东南亚、中亚和南亚等周边地区国家,以此产生政治影响力并使周边成为自己的“后院”^②。同时对中国“一带一路”倡议的实施提出怀疑,认为其面临巨大的信用和政治风险,中国大量贷款给信用评级低的国家,大量基础设施建设因为部分国家的政治稳定性而搁置,拖欠或无法偿还的贷款将会使得“一带一路”未来的发展难以持续^③。还有欧盟媒体和学者称,中国企业在走出去的过程中,忽视安全标准和环境问题,英国《经济学家》认为中国鼓励企业走出去的目的是转移过剩产能,尤其是钢铁和水泥等高污染行业^④,而中国在湄公河沿岸投资建造的一系列水电项目没有经过适当的环境影响评估标准,造成干旱和一系列环境破坏,引发缅甸、柬埔寨和越南等国家人民的不满和投诉^⑤。这些言行对“一带一路”推行的负面影响不言而喻。印度为了应对“一带一路”倡议的影响,提出与之相抗衡的“亚非增长走廊”(Asia-Africa Growth Corridor,简称AAGC)战略,并积极寻求与欧盟及其他国家合作来抵消中国的影响。2017年9月,印度与欧盟峰会中提到“双方承认互联互通在当今全球化世界中的重要性,并强调互联互通举措必须建立在公认的国际准则基础上,双方对此将开展更积极的合作”^⑥。在之后与意大利等欧盟国家的声明中,也纷纷提及双边互联互通和进一步加强合作的重要性。

周边国家虽然在经济上依赖、亲近中国,但在他们在意识形态方面却一直向西方靠拢,受西方媒体舆论的影响较大。对此,中国应该更注重文化和价值观念的交流,注重利用新媒介,加强对外话语权的建设。中国应更积极地传播中国的文化和价值观念,扩大中国文化在周边和全球范围内的影响力。中国对周边国家的公共外交应在“和”文化的基础上,应更为“外向”,以政府支持的各种大型文化交流活动和媒体传播为主,鼓励发展民间的小型文化交流和学界沟通,增进周边国家人民

① Vice-Admiral Patrick Hébrard, “Challenges to Freedom of the Seas and Maritime Rivalry in Asia”, March 2017, p. 1, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578014/EXPO_IDA\(2017\)578014_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578014/EXPO_IDA(2017)578014_EN.pdf).

② IISS Strategic Comments, “China’s Ambitious Silk Road Vision”, October 26, 2015, <https://www.iiss.org/en/publications/strategic%20comments/sections/2015-1f4d/china--39-s-ambitious-silk-road-vision-fb02>; Akshan deAlwls, “The New Silk Road: A True ‘Win-Win’ or a Perilous Future”, HuffPost, December 31, 2014, https://www.huffingtonpost.com/akshan-dealwis/the-new-silk-road-a-true-b_6400992.html.

③ Don Weinland, “China Warned of Risk to Banks from One Belt, One Road Initiative”, Financial Times, January 26, 2017, <https://www.ft.com/content/6076cf9a-e38e-11e6-8405-9e5580d6e5fb>.

④ The Economist Intelligence Unit, “Prospects and Challenges on China’s ‘One Belt, One Road’: A Risk Assessment Report”, 2015, p. 13, <https://static1.squarespace.com/static/529fcf02e4b0aa09f5b7ff67/t/554c49cee4b06fc215162cb4/1431062990726/One+Belt,+One+Road.pdf>.

⑤ Robin Lee, “Ecology: Why China’s One Belt, One Road is a Cause for Concern-What might ‘Globalization 2.0’ Mean for the Environment”, July 24, 2017, <https://www.europe-solidaire.org/spip.php?article41590>.

⑥ Indian Defence News, “To Counter OBOR, India Pushes Its Own Idea of Connectivity to the World”, November 20, 2017, <http://defencenews.in/article/To-counter-OBOR,-India-pushes-its-own-idea-of-connectivity-to-the-world-444615>.

对中国价值理念和中国道路的理解,加强正确义利观的构建和传播,增强中国文化和思想价值观念的影响力,破解“中国威胁论”等不良舆论环境。同时也应积极利用新媒体,创新传播手段,因地制宜地讲好中国故事。借助国际媒体 Facebook 和 YouTube 等渠道,向周边国家民众推广文化、传播信息等,让广大民众有更多的机会了解中国并参与到公共外交中来,深化彼此间的理解和交流。

媒体报道要适应各国环境,讲好中国故事。中国国家形象全球调查报告 2016—2017 显示(见图 4),海外受访者不看中国媒体的主要原因,首先是“不知道应该看什么中国媒体”,即中国并没有一个具有国际代表性的媒体,其次就是“话语表达方式不地道,看不明白”,“报道不符合需求”和“内容不吸引人”。对外传播中,受众国与本国有不同的政治、经济和文化环境,中国媒体应该关注客观差异,根据受众国的具体情况采取有针对性的文化传播策略,避免用国内语境思维和高深晦涩的政治语言去讲述中国故事,融会贯通中外言语和情感共通点,在突出中国价值和中国特色的基础上,用周边国家人民更喜闻乐见的方式和更易理解的表达,更好地传播中国文化、中国理念和中国道路,更好地讲述中国故事。

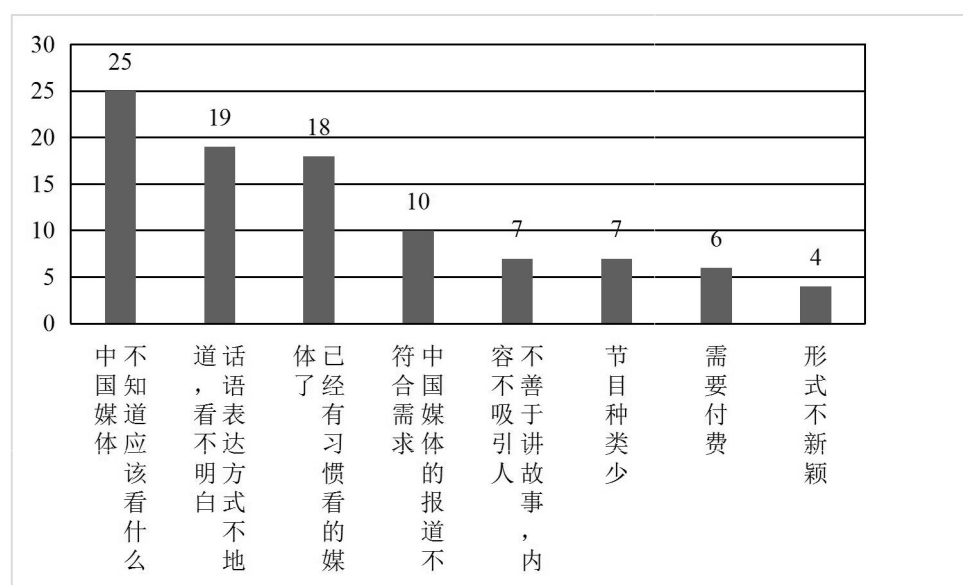


图 4 阻碍中国媒体海外传播的主要因素 (%)

资料来源:根据中国形象全球调查报告 2016—2017 制作^①。

结 语

自习近平主席上台以来,周边外交被提升到中国外交总布局的首要位置,并确立了“与邻为善、以邻为伴,坚持睦邻、安邻、富邻”的基本方针和“亲诚惠容”的周边外交理念,“一带一路”倡议的开展也从具体战略层面落实了中国的周边外交理念。中国推动自身发展来惠及更多的周边国家,同时为自身的发展争取良好的周边环境。但需要注意到,虽然中国已经成为许多周边国家最大的贸易伙伴,但多数周边国家在意识形态和社会制度等方面更加倾向于向西方靠拢。中国与周边国家之间良好的经贸关系,并没能成为彼此之间加深人文交流、加强安全合作提供有力保障,许多周边国家甚至长期对我国抱有“近而不亲”的态度,中国在周边国家民众中的形象亟待改善。本文通过梳理欧盟对中国周边国家的公共外交行动,试图以彼之长补己之短。通过分析不难发现,欧盟对我国

^① 《中国国家形象全球调查报告 2016—2017》, <http://news.sina.com.cn/c/nd/2018-01-05/doc-ifyqincu3383423.shtml>, 2018-01-05。

周边国家公共外交行动颇有成效的关键在于,利用了文化价值等“软实力”因素,以最容易理解和接受外来事物的青少年为重点目标群体,点对点开展公共外交。因此,我国也应借鉴欧盟经验,加大对周边国家公共外交的支出,为公共外交行为提供资金保障;以优秀的中国文化与价值理念为依托,开展积极灵活的公共外交攻势;构建中国在周边国家媒体舆论中的话语权,并在公共外交行动中照顾周边国家民众的关切,加深其对中国政策与道路的理解和认同,在“春风细雨润无声”中赢得民心,从而为中国周边外交战略的开展铺平道路,进而为我国“一带一路”倡议的推进扫清障碍。

(责任编辑:潇湘子)

An Analysis on European Union's Public Diplomacy to the Surrounding Areas of China

Tang Xiaosong Jiang Mengyin

Abstract: In recent years, the European Union has paid more attention to the Asia-Pacific area and put more input into public diplomacy in China's surrounding areas. Besides, the EU has made Development Cooperation Instrument and European Civil Protection and Humanitarian Aid Cooperation into major projects and regards countries under democratic transition and territorial disputes with China as key areas. The union also tries to express their cultures and values toward the main targets, teenagers and elites in the surrounding areas of China. The great effects of these measures have been witnessed, which helps a lot to build up EU's positive image. However, some measures caused negative effects to China under the existence of "China Threat Theory" in some neighboring countries, which are intensifying the negative image of China from the neighbor's perspective and also hindering the implementation of China's peripheral strategy, especially "One Belt One Road" initiative. And under the EU's public diplomacy, the settlements of territorial disputes between China and its neighbors can be blocked. To meet these challenges, China should learn from the EU's progressive experience, offer more aids and develop cooperation with the neighboring countries, become smarter or wiser on the selection of targeted countries, and demonstrate China's core cultures and values to the neighbors to achieve mutual understanding, which can enhance the construction of discourse power towards foreign countries. To avoid the negative impacts derived from the EU public diplomacy delivered to the surrounding areas of China.

Keywords: European Union; Public Diplomacy; Soft Power; China; "One Belt One Road"