

东盟职教研究简报

2024年第2期（总第27期）

东盟职业教育研究中心编制

2024年4月

中心动态

- 2024年东盟职业教育研究中心召开上半年工作推进会.....2
- 中文魅力 沟通世界：我院举办联合国中文日活动暨国际学生汉语技能系列活动.....3

东盟资讯

- 广西打造面向东盟的职业教育开放合作创新高地.....5
- 以数字技术赋能共建“一带一路”高质量发展.....6
- 职业教育“走出去” 广大侨胞来助力.....9
- 仰光远程大学将开设旅游专业研究班课程.....15
- 共建2024中马青年创新大赛在马来西亚启动.....16

国别研究

- 东道国国内政治与“一带一路”基建项目推进——以柬埔寨和缅甸为例.....18

热点分析

- 东南亚国家高层为何密集访华？.....37

◎中心动态

2024年东盟职业教育研究中心召开上半年工作推进会

4月1日，国家民委“一带一路”国别和区域研究中心东盟职业教育研究中心在C4-6教室召开上半年工作推进会。国际教育学院院长邓振华及中心小组成员参加会议。会议由中心副主任赵岩主持。

会上，赵岩老师对中心过去一年的工作做总结并对2024年工作计划进行部署安排。首先回顾了2023年度中心完成的主要工作任务。一是按时按点高质量完成学院“双高计划”建设任务；二是完成中心课题结题验收5项，发表学术论文10余篇，立项课题省级课题1项、院级课题8项；立项教育部语合中心国际中文教育协作机制项目1项，荣获国家级教学成果二等奖1项；三是参加国别与区域研究相关学术论坛5次，并做主旨发言；四是定期发布东盟职教简报8期，召开中心建设工作推进会2次，举办国别和区域研究学术沙龙2期。其次对中心2024年的工作进行了安排部署。一是要高质量完成学校国际交流合作示范校任务和职教升本任务，按照时间节点，积极推进和汇报工作进展；二是要提前准备推进课题招标工作，同时做好年度结题验收工作；三是每个研究室认真准备国别与区域研究学术沙龙，分享东盟国家最新职业教育动态和最新数据；四是中心成员要积极依托课题和教学积极开展研究，推进高层次研究成果产出。

随后，邓振华院长结合国家民委对东盟职业教育研究中心建设的验收要求，对中心工作做出了安排。一是主动与其它兄弟院校对接沟通，开展国别和区域研究学术指导和学术讲座，确保本中心科研能力

提升和科研成果产出等达到预期目标，扩展学术思想、研究领域和方法。二是汇总整理中心成果一览表及支撑材料。三是要求中心成员做好东盟职业教育相关的信息收集，并做好记录。

通过这次工作推进会，中心的工作任务和目标更加明确和具体，为以后中心建设明确了方向。（来源：国际教育学院东盟职业教育研究中心）

中文魅力 沟通世界：我院举办联合国中文日活动暨国际学生汉语技能系列活动

语言因沟通而精彩，文化因交流而繁荣。在第十五个“联合国中文日”到来之际，我院举办了联合国中文日活动暨国际学生汉语技能系列活动。4月18日，我院在演播厅举办了国际学生汉语语言实践课展示活动。学院党委副书记杨海英，团委书记田雯雯，国际教育学院党总支书记代亚松、院长邓振华，贵州健康职业学院对外合作与发展部主任王朝艳一行，在校九十余名国际学生、八百多名各二级学院学生代表参加了活动。

杨海英书记为本次活动致辞，她指出本次活动以文会友，以诗传情，以歌为伴，以舞抒意，既是中文技能展示，也是中外人文交流。希望通过本次活动，各位国际学生可以尽情发挥才能，讲好中国故事，传播中国文化，一起向世界传递中国声音，展现铜职风貌。

活动现场，我院30余名国际学生朗诵了《赤壁赋》《蒹葭》《再别康桥》《致橡树》《有的人》《将进酒》《面朝大海 春暖花开》《观沧海》等中国经典文学作品，演唱了《可不可以》《童话》《刚

好遇见你》等中文歌曲，并表演了快板《中国话》。通过朗诵中国经典诗词，国际学生们切身体会了中国诗词的独特意境和魅力。中文歌曲演唱环节引发了全场大合唱，更凸显了国际学生对中国文化、艺术的热爱。

本次系列活动以“我眼中的熊猫”为主题。通过实地参观凤凰中华大熊猫苑，国际学生近距离感受到了中国生态优先、绿色低碳、人与自然和谐共生的生态环保理念。并以此开展了中国画、摄影、观后感征文等评比活动。

此次活动中20多个国家的国际学生同台表演，学以致用、以赛促学，进一步提高了国际学生汉语应用能力，激发了国际学生探索中国文化的兴趣，也是我院来华留学教育高质量成果的一次成功展示。（来源：铜仁职院新闻网）

◎东盟资讯

广西打造面向东盟的职业教育开放合作创新高地

广西壮族自治区财政厅 15 日介绍，2023 年，为打造面向东盟的职业教育开放合作创新高地，广西安排近 5000 万元实施职业教育区域合作工程，成功举办中国—东盟职业教育联展暨论坛，全面服务广西“放眼世界、聚焦东盟”的职业教育国际化发展战略。

2023 年，广西进一步加大职业教育经费统筹力度，全区一般公共预算职业教育经费支出 124.51 亿元(快报数)，比上年增长 7.2%，高于全区一般公共预算教育支出 2.3 个百分点。

据介绍，2023 年，广西获中央现代职业教育质量提升计划资金达 13.18 亿元，排名居全国第六位，比上年增加 5390 万元，比上年增长 4.26%。自治区本级设立现代职业教育发展专项资金，安排 5.64 亿元支持全区职业教育建设发展。同时，进一步完善高职生均拨款制度，自治区财政下达市县高职学校生均奖补资金 1.3 亿元；并对 2022 年度职业教育改革成效明显的北海市、贵港市、河池市给予每市 1000 万元的激励支持，推动当地职业教育发展。

此外，广西进一步夯实中等职业学校办学基础，安排 7.26 亿元支持全区 138 所中等职业学校开展达标建设，推进中等职业学校教学条件全面达标；安排 2.5 亿元支持 21 所高水平高职学校、64 个高水平高职专业群建设，力争以高水平建设带动全区高职教育高质量发展；安排 1.97 亿元完善产教融合平台建设，主要支持职业教育示范性特色专业及实训基地建设。累计建成 542 个广西壮族自治区职业教

育示范特色专业及实训基地，实训条件与先进企业标准实现对接，职业院校专业布局与广西产业发展结构基本吻合，产教融合进一步深化。

下一步，广西将立足独特区位优势，着力提升教育关键能力，推进职普融通、产教融合、科教融汇，打造产教集聚融合先行区，提高职业教育服务产业发展能力，更好地服务中国—东盟命运共同体建设。（来源：中新网）

以数字技术赋能共建“一带一路”高质量发展

4月16日，世界互联网大会数字丝路发展论坛在陕西西安举行。本次论坛以“互联互通共同繁荣”为主题，来自近50个国家和地区的嘉宾参会。

嘉宾们表示，各方应携手推进数字丝路建设，共享数字经济发展红利，深化数字技术创新合作，加强数字文化交流互鉴，共建数字治理规则体系，共同推动构建网络空间命运共同体迈向新阶段。

加强互联互通，携手推进数字丝路建设

共建“一带一路”，关键是互联互通。与会嘉宾们认为，应该构建全球互联互通伙伴关系，实现共同发展繁荣。

“互联互通是共同繁荣的关键。”世界互联网大会副理事长弗朗西斯·高锐说，共建“一带一路”倡议中，数字互联互通带来优势和潜力。

工业和信息化部党组成员、无线电管理局局长谢远生建议，充分尊重各国发展阶段和发展需求，聚焦民生应用领域，探索按照市场化

方式创新合作模式，深挖合作潜力，鼓励多方参与，丰富合作项目，拓展合作空间，形成更多接地气、聚人心、惠民生的合作项目和成果，建设数字丝绸之路、创新丝绸之路。

文化教育的交流是加强数字文化交流互鉴、共同推动构建网络空间命运共同体迈向新阶段的重要方面。

教育部副部长吴岩说，中国数字教育为世界教育变革注入强劲动力。中国向世界大学生和学习者提供了超过 1000 门优质慕课课程，全球累计选课大学生 100 余万人次。今年发布了中国国家智慧教育公共服务平台国际版，截至目前，用户覆盖 70 多个国家和地区。

“建设数字丝绸之路，加强数字文化交流和数字教育合作，以数字技术促进文明交流互鉴，有利于推动各国数字文明的交融与发展，有助于增进各国人民之间的相互了解和友谊，共同创造更加丰富多彩的数字世界。”国际电信联盟前秘书长赵厚麟说。

发展跨境电商，共同推动数字经济合作

数字经济是全球未来发展的重要方向。近年来，中国深度参与数字经济国际合作，让数字化、网络化、智能化为经济社会发展增添动力，以共商共建共享助力共建“一带一路”国家数字经济发展。

“共建‘数字丝绸之路’，是顺应数字经济时代发展潮流的重要举措，是中国对全球数字经济发展和数字经济治理的重要贡献，是高质量共建‘一带一路’的重要组成部分。”中国人民大学党委书记张东刚说。

加纳科网董事长尼·奎诺说，当前的数字经济模式仍然面临许多

风险，如何在新兴的数字世界中解决多样性和包容性问题是一个挑战，“我们将以解决本国问题为己任。”

“目前，数字技术正渗透到各个领域和人们的生活中。发展数字经济已成为我国的重中之重。”乌兹别克斯坦花刺子模州州长拉希莫夫·朱拉别克说。

近年来，跨境电商成为我国外贸发展新亮点，为世界经济发展增添新动能。联合国国际贸易中心市场发展司贸易政策高级主管赵全说，政府和国际组织在促进跨境电商方面扮演着重要角色。一方面要制定相应的法律法规，营造良好的营商环境，另一方面，政府可以开展更多的国际合作，进一步消除国际贸易中的壁垒。

建设数字乡村，促使数字技术造福更多人民

当前，数字技术的包容普惠发展，正为乡村治理等方面赋能。

在陕西，许多农特产品从前“酒香也怕巷子深”，如今它们通过互联网成为“明星”产品。“在新技术的支持下，小农户连接全球大市场，不仅让消费者吃得新鲜，还增加了农户收入。”上海寻梦信息技术有限公司执行董事兼联席首席执行官赵佳臻说。

北京一亩田集团董事长邓锦宏说，数字科技驱动下，直播电商、社区电商、货架式电商的参与让农产品用最短路径到达消费者。数字化发展将进一步推动农产品柔性供应链建设，通过大数据产业分析提供合理的产业生产规划。数字农业的红利正在全球不断普及。

不仅基于数字技术的智慧农业可以提升农业生产力，大数据、人工智能等数字技术也助力各国的减贫事业。

“我们将加快贫困人口从事的农业和旅游等行业的数字化转型，比如利用数字技术和信息技术提升农业生产力，同时可以用数字技术推进智慧农业建设。”“数字丝路国际科学计划（DBAR）”曼谷国际卓越中心主任、泰国国家研究院高级顾问蒙蒂普·斯里拉塔娜说，“要提升老年人和弱势群体的数字技术应用能力，弥合城乡数字鸿沟。”

红十字国际委员会主席中国事务个人特使、东亚地区代表处主任史德林介绍了数字技术在人道救援方面的新应用。“我们希望使用更多的数字化手段帮助更多人。”史德林说，“通过卫星遥感、人工智能、无人机等技术，可以在更多偏远地区展开失踪人口搜索、精准物资援助等。”（来源：德宏融媒 中缅商情）

职业教育“走出去” 广大侨胞来助力

福建省是著名侨乡，也是古代海上丝绸之路的东方起点。近年来，福建以“侨”为桥，与海外华侨华人携手合作，推动职业教育合作项目走进“一带一路”共建国家。在海外华侨华人的积极参与下，一批契合本地需求的人才培养项目与职业培训课程在共建国家落地开花，共同见证中国职业教育的吸引力、影响力、竞争力稳步提升。

近期，记者采访多名海外华侨华人与福建职业院校负责人，听他们讲述职业教育“走出去”背后的故事。

“侨”“校”合作探索“出海”

在印度尼西亚，印尼雅加达华文教育协调机构（以下简称“雅协”）与福建黎明职业大学是多年的合作伙伴。

雅协执行主席蔡昌杰祖籍中国海南，1947年出生于印度尼西亚

苏门答腊岛，自幼接受华文教育。2000年，蔡昌杰与热心华文教育的人士合作创立雅协。20多年间，雅协一直致力于推动印尼华文教育事业发展。目前，雅协在印尼设有50多个中文水平考试分考点。

自2019年起，雅协与黎明职业大学多次合作举办中国教育部中外语言交流合作中心“汉语桥”线上团组交流项目、“汉语桥”印尼教育工作者访华团等相关活动，并展开密切人员交流互访。

“中国连续多年位列印尼第一大旅游来源国。近年来，印度尼西亚巴布亚省将旅游产业作为拉动经济发展的重要举措，希望拓展与中国的旅游合作，共同培养更多懂中文的旅游管理人才，为当地旅游产业发展提供人员支撑。在此背景下，雅协、黎明职业大学与巴布亚省政府展开了一系列合作。”蔡昌杰说。

2019年，“黎明（印尼）学院”在雅协正式挂牌成立，蔡昌杰担任外方院长。同期，印尼巴布亚省政府、雅协、黎明职业大学就联合举办“中文+旅游管理”人才培养项目达成合作意向。

2020年10月，三方共同签订合作协议，“黎明（印尼）海丝学院”正式启动并运营联合培养项目。该项目采用“1年中文教育+3年专业教育”的模式。学生由印尼巴布亚省教育厅选拔，在“黎明（印尼）海丝学院”完成1年中文预科并考核合格后，再到黎明职业大学接受3年的旅游管理学历教育。除“中文+旅游管理”联合培养项目外，“黎明（印尼）海丝学院”还与巴布亚省达成了华文教师培训、人文交流等合作，并从中国引进了“中文+旅游管理”“中文+广告设计与制作”等专业的教学课程。

福建不断探索特色职业教育“走出去”办学模式。2021年，支持职业院校在“一带一路”共建国家和地区打造“海丝学院”品牌写入《福建省“十四五”教育发展专项规划》。

“海外华侨华人一直是学校开展对外教育交流合作的纽带。”黎明职业大学对外交流中心科长林洋表示，“在合作过程中，华侨华人发挥在当地的资源优势，校方发挥师资和办学优势，共同助力职业教育的出海实践。”

牵线搭桥，扩大国际化办学

马来西亚晋江社团联合会（以下简称“马晋联”）原总会长黄东海与职业教育结缘，始于一次“中国寻根之旅”活动。

2015年，黄东海带领52名马来西亚华裔青少年来到福建晋江参加“中国寻根之旅”冬令营，冬令营的主办地点是泉州轻工职业学院。参观了解学校的过程中，黄东海对该校丰富的职业技能课程留下了深刻印象。

“木工加工技术、电子电工技术、建筑工程技术、物流管理……这些课程非常实用，如果能让更多马来西亚学子参与课程、了解中国在这些领域的先进经验，会对学生的升学、就业很有帮助。”抱着这一想法，黄东海主动与校方进行接洽，而他的提议正与学校的国际化办学规划不谋而合。以此为契机，双方加强了联系互访，共同商讨海外职教项目与留学生事宜。

2017年起，泉州轻工职业学院与马晋联达成合作，共同在马来西亚招收新生。为此，黄东海多次与校方团队赴马来西亚各州与联邦

直辖区，拜访当地华文学校与侨团，面向学生与家长举办了多场招生说明会。

“中国的职业教育吸引了马来西亚年轻人。”黄东海说，与泉州轻工职业学院的合作启动以来，共有 107 名马来西亚学生来到该校学习。2020 级马来西亚学生中有 5 人毕业后入职马来西亚的中资企业，2021 级学生中有 6 人进入泉州企业实习，还有不少学生毕业后继续在中国高校深造。

“海外华侨华人自发牵线搭桥、宣传推广，为职业院校的国际化办学提供了有力帮助。”泉州轻工职业学院国际学院院长何振鹏说。

将留学生引进来的同时，教育培训也在“走出去”。2020 年，泉州轻工职业学院与马晋联、泉州市网络外贸商会合作举办“马来西亚跨境电商职业启航班”，为有志于从事跨境电商的马来西亚青年提供实操指导。培训涵盖 TikTok 店铺运营、视频带货指导、MCN 招募等内容，目前已举办 2 期，受到马来西亚学员欢迎。

在既往合作基础上，近年来，泉州轻工职业学院与马晋联、澳大利亚晋江同乡会、加拿大泉州晋江联谊会、印尼晋江同乡会、日本晋江同乡联谊会等海外侨团加强合作，积极共建“海丝学院”办学品牌。

“2023 年 3 月，学校与马来西亚安顺三民独立中学等 4 所华文学校共建‘海丝学院’数字能力课程班，为当地 255 名师生开展了‘海丝学院’数字能力课程班培训。今年，‘海丝学院’数字能力课程班还将继续举办初、中、高级课程班。”何振鹏说。

以职业教育合作为起点，新的合作也在萌发。黄东海说，随着越

来越多马来西亚学子进入泉州轻工职业学院学习，该校目前已成立一支“廿四节令鼓”队。“廿四节令鼓”是马来西亚华人创作的鼓乐表演，在马来西亚广受欢迎。泉州轻工职业学院的这支鼓队，成员包括马来西亚和中国学生，在晋江当地时常受邀表演。

“马来西亚学生不只到职业院校深造，还把文化和艺术带往晋江，充分体现了职教促进民心相通。”黄东海说。

对接需求，惠及当地发展

在华侨华人的积极助推下，如今福建的对外职业教育合作已拓展至陆上丝绸之路。

这几天，吉尔吉斯斯坦中亚福建总商会会长林金电的日程表排得满满当当。为了筹备近日举行的“黎明（中亚）海丝学院”跨境电商教学班，林金电和吉尔吉斯国立技术大学的校方代表就教学所需的教室和电脑设施进行了多次会谈。

林金电的家乡在福建泉州。20多年间，他在吉尔吉斯斯坦创业打拼，从事进出口业务。担任吉尔吉斯斯坦中亚福建总商会会长后，他负责牵头联络当地100多家中资企业。

“这几年，共建‘一带一路’倡议给吉尔吉斯斯坦带来了实实在在的成果，许多中资企业在吉尔吉斯斯坦扎根兴业，积极参与当地经济建设。这些企业多从事服装、能源、旅游、电商等行业。业务的蓬勃发展，催生了大量的本土人才需求。”林金电介绍，在吉尔吉斯斯坦及周边国家，服装行业设计与生产、缝纫设备维护、矿业企业生产管理、矿山机械设备维护、新能源汽车销售与维护、懂中文的旅游从

业者等岗位尤其缺乏专业人才。中资企业、当地企业及各商会都希望建立有针对性的人才培养体系，满足发展需求的同时，更好促进当地就业。

2022年底，一次回家乡探亲时，林金电听说福建省在“一带一路”共建国家打造“海丝学院”的消息，便萌生了把“海丝学院”引入吉尔吉斯斯坦的想法。

2023年春节刚过，在泉州侨联推荐下，林金电与黎明职业大学取得联系。双方一拍即合，很快签订了合作协议。2023年7月8日，“黎明（中亚）海丝学院”正式启动，当天在线上还举行了中亚国家“中文+跨境电商”职业技能培训开班仪式。期间，黎明职业大学与吉尔吉斯斯坦国立民族大学也签署了相关合作文件。

“职业教育是中吉教育合作的重要方向，有助于为两国务实合作培养各领域专业人才，为中吉关系长远发展和两国务实合作深入推进提供人才保障。”中国驻吉尔吉斯斯坦大使馆公参李保杰表示，希望“黎明（中亚）海丝学院”与吉尔吉斯斯坦国立民族大学及其他在吉机构加强合作，根据两国合作需求举办更多的职业技能培训班，为当地民众创造更多学习提升的培训机会。

林金电介绍，“黎明（中亚）海丝学院”开设了新能源汽车维修与保养专业、跨境电商专业、服装设计专业及旅游汉语专业。除了长期人才培养计划，项目还开设技能培训短期班，解决企业用人的燃眉之急。

“对员工来说，培训后有技能在手，工资高出当地同等职位平均

水平；对企业来说，员工工作上手更快、人员流动率降低。因此，企业和员工的满意度都很高。”林金电表示，目前为止，已有数十家中资企业和吉尔吉斯本地企业委托“黎明（中亚）海丝学院”进行人才定向培养，已培训各类技术学员近千名。还有学员在培训结束后，到黎明职业大学进行进一步学习提升。

4月13日的跨境电商教学班结束后，林金电又开始了新一轮忙碌。“希望在‘黎明（中亚）海丝学院’基础上进行深耕细作，助力职业教育‘走出去’，为吉尔吉斯斯坦与中亚国家及当地企业发展提供技术人才支撑。”林金电说。（来源：人民日报）

仰光远程大学将开设旅游专业研究班课程

4月12日出版的《苗瓦底》日报报导，仰光远程大学依据人力资源开发计划，将由地理系负责开设有关旅游专业的研究班培训课程，该研究班培训课程将由网络进行授课教学，这是由仰光远程大学地理系方面所获知的讯息。

准备开设的 Post Graduate Diploma in Geography of Tourism (PGDGT) 这一个研究班级，将于5月23日正式开课。

有意愿上此研究班的人士，可通过仰光远程大学的网站 <http://geog.hrd.yudc.edn.mm> 报名，报名最后截止日期为4月25日。

“该研究班是为在政府部门及民间私营企业工作的人员们传授旅游工作行业的有关战略思想而开设的。一个国家旅游行业工作的发展，与地理环境也有相当的关联，所以为了国家旅游行业能够蓬勃发

展，开设了这样的研究培训班，现在已经是第三届了。”仰光远程大学地理系主任 Dr. Maung Maung Nyunt 这样介绍道。

准备申请就读该研究培训班的人士，必须是大学毕业生(任意一所大学都可)，持有大学毕业证书或文凭。在政府部门及 NGO 组织工作的大学生毕业生，在旅舍暨旅游行业工作的大学毕业生，在民间私营经济行业工作的大学毕业生及从事导游(Tourist Guide)工作的大学毕业生都可申请上此研究班。

该研究班学制课程为 1 年，将限制学员人数，获准上此研究班的学员将通过电邮 e-mail 通知。欲知详情可通过以下电话在办公时间内进行联系：01-525815, 01-2305938 及 09-420171565。（来源：缅甸网）

2024 中马青年创新大赛在马来西亚启动

4 月 25 日，2024 中马青年创新大赛、中国国际大学生创新大赛马来西亚分赛区、“春晖杯”大赛马来西亚分赛区启动仪式在厦门大学马来西亚分校成功举办。

中国教育部部长怀进鹏、中国驻马来西亚大使欧阳玉靖、马来西亚高等教育部副部长穆斯塔法、马来西亚科技与创新部副部长尤索夫、马中友好协会会长马吉德、厦门大学校务委员会主任张荣、厦门大学马来西亚分校校长王瑞芳等嘉宾出席活动。

中国教育部部长怀进鹏在致辞中表示，希望两国青年要以创新为纽带、两国高校要以创新为重点、两国政府要以创新为引领，为构建中马命运共同体贡献力量。

中国驻马来西亚大使欧阳玉靖表示，希望中马两国青年一代作为创新创业的主力军，肩负起时代的重任，勇于探索、敢于创新，共同开创中马关系更加美好的未来。（来源：东盟头条）

◎国别研究

东道国国内政治与“一带一路”基建项目推进——以柬埔寨和缅甸为例

刘宇祥

(刘宇祥，对外经济贸易大学国际关系学院中外政治制度专业 2021 级博士研究生，国家安全与治理研究院助理研究员。)

摘要：在东南亚地区，中国“一带一路”倡议下的基建项目遭遇了民众抗议、重新谈判等波折。大部分项目在东道国成功协调反对声音后依旧保持进度，但部分项目却因无法统筹各方意见而进展缓慢。为什么同样在面临实施阻力的情况下，有些项目能顺利完工，不少项目却难有进展？本文认为“一带一路”基建项目的顺利实施取决于东道国的精英凝聚程度与社会动员能力。只有当东道国国内政商精英就基建项目的主导权达成一致，且政府能动员当地民众支持基建项目并化解其反对声音时，基建项目才能顺利实施；当精英意见一致但政府缺乏有效的基层动员手段时，政府可以安排临时性机构作为社会动员手段，保证基建项目受挫后依然能够重新启动；当精英意见难以统合时，不论政府能否动员民众支持基建项目，项目都可能停留在谈判阶段而无法推进。文章选择柬埔寨与缅甸作为案例，探究在基建项目建设进程中，东道国国内政商精英与基层民众的不同反应，分别验证文章提出的三种理论机制。

关键词：“一带一路”；基建项目；东南亚；国内政治；精英凝聚；社会动员

前 言

东南亚是“一带一路”倡议实施的重点方向，基础设施建设是“一带一路”倡议的重要内容。2013年以来，中国在东南亚地区累计投资 5500 亿美元，其中基础设施投资达到 3000 亿美元，投资基建项目总数达到 182 个，包括高速铁路、深海港口、水力电站、能源输送管道等联运设施类项目。“一带一路”倡议基建项目的进展并非完全顺利。截至 2021 年，在谈判、建设、验收等环节遭遇问题的基建项目涉及缅甸、马来西亚、印度尼西亚、越南、柬埔寨等国。然而，除去极少数完全取消的项目，70% 以上的问题项目在经历停工停建、重新谈判后，依旧保持进度或有望按时完工。例如，马来西亚希望联盟在 2018 年执政后单方面

取消前任政府与中国合作建设的东海岸铁路与油气管道项目，之后在下调原工程预算、缩短路线规划和减少车站站点的条件下重启该项目，计划 2026 年完工。印尼的佐科内阁在 2015 年批准雅万高铁项目后，反对派批评该项目可能导致债务陷阱，土地所有者也不满中方承建企业的征地补偿政策：在面临诸多不利条件下，高铁项目仍持续推进土建工程、箱梁架设，已于 2023 年 10 月通车。也有不少项目因无法统筹各方意见，工期长期停滞或进展缓慢。2016 年，缅甸在民盟执政后决定调整皎漂深水港项目，将建设预算从 73 亿美元减少至 13 亿美元，将计划建造的 10 个泊位减少为 2 个；2020 年军人重新执政后，深水港项目才得以进入实质的环评阶段。

事实上，“一带一路”基建项目的实施过程都经历过或多或少的反对声音，但不同国家应对反对声音的能力各不相同。在某些国家，执政精英能协调各派精英在项目建设主导权、项目应惠及地区等方面的不同意见，保证项目在精英层面较少遇到变更协议等问题。并且，执政精英能调动多种资源实施社会动员，通过说服、施压、补偿等手段分化民众排斥项目建设成本的压力，确保项目在实施层面能有效应对民众集体抗议、拒绝搬迁等问题。东道国弥合政治精英分歧的程度，以及处理当地民众拒止建设成本的能力，将影响基建项目的实施进程。在此基础上本文提出的研究问题是：为什么东南亚“一带一路”基建项目在同样遭遇建设阻力的情况下，有些项目最终顺利完工，有些项目却频繁受挫，进展缓慢。

现有研究从大国竞争、中国与东道国双边关系的国际视角给出了解释。然而，对国际因素的强调会忽视国内政治精英争夺基建福利造成的影响，也无法兼顾对象国裙带资本主义的政治经济环境。本文认为聚焦东道国国内政治中的国家能力（state capacity）有助于解释这一现象。东南亚国家存在基于权力关系、裙带关系的政治、商业精英集团等非制度性力量，它们经常突破法律、制度框架侵蚀国家能力，将基建资源导向与精英关系密切的群体或地区。此外，东南亚各国民众在日常生活中反对国家的规划，其行为策略是通过与关键政治人物建立关系，使基建项目选址于本地，或者通过公开的抗议，要求政府重新分配基建资源。东道国国内政商精英与当地民众是基建项目推进中的关键行为体，本文拟探究二者在基建项目建设中的反应模式，以国内政治视角揭示基建项目遭遇波折背后的原因。

一 文献回顾：基建项目何以波折

以国内政治视角分析东南亚各国处理与大国经济政治关系的策略，可深入观察利益相关者对某项政策支持或阻挠的反应机制。当前学界对国内政治因素影响“一带一路”基建项目的研究可分为三类：其一是政党竞争与政权更迭造成基建项目反复，其二是民间层面的利益

相关者阻挠基建项目，其三是政商竞合关系致使基建项目推进缓慢。

(一) 政党竞争阻碍基建项目顺利推进

政党影响基建进程，表现在换届选举期间的政党斗争以及非换届期间的党内党际斗争两个方面。首先，政党的竞选策略能够影响基建项目进程。选举竞争中反对党反对现任政府的舆论策略会干扰项目建设，马哈蒂尔曾抛出“东铁债务陷阱论”等激烈言辞，动员民众向在建项目施加压力。执政党施行基建动员的竞选策略加剧对基建资源的争夺，例如柬埔寨人民党宣称“完善农村基础设施，以明确的目标赢得选举”。反对党获胜后其基建方略的推行还会造成在建项目停建。此外，政党更迭可能引发“政府违约、政府没收、征用以及国有化等政治风险”，新政府在内阁中撤换旧成员可能加剧这一局面。其次，非换届时期的政党、派系斗争也影响项目进程。反对党以监督政府为名对执政党的融资计划、线路规划等提出质疑，例如英拉提出高铁融资计划，宪法法院以债务陷阱为由予以否决，军人政府将此高铁计划调整为中部和东部线路。反对党还以侵害国家主权等理由反对基建项目，例如柬埔寨救国党指责中国基建投资向柬埔寨强加新殖民主义。在执政集团内部也存在意见相左的情形。出身泰自豪党的交通部长认为泰国副总理与中国的“秘密”谈判不可接受。在越共中央总体支持“一带一路”基建项目的背景下，越南总理阮春福曾扬言中国基建项目工作劣质，损害民众信心。

政党竞争的视角指出政党轮替、选举竞争会对基建项目产生重要影响。但东南亚威权体制的历史遗产导致政党力量较弱，本应主导政治的政党并非政治生活中的主要行为体，相反，政治生活的很大一部分空间被其他集团如政商联盟、宗教集团、军人集团以及庇护主义集团占据，各类社会集团可以对政策的制定与执行产生较大影响，政党只能分享较少的政治权力，对基建项目实施的影响较为有限。此外，政党轮替理论暗示获胜政党的政策变动造成大部分基建项目停建，但事实上大多数基建项目在遭遇问题后又能够顺利推进，因此该视角无法回答基建项目在新政党执政后又重启的问题。本文超越政党政治运行的制度范畴，分析权力最终由哪些非制度性行为体掌握及其如何攫取公共资源而扭曲国家的基建规划，更有助于分析项目问题背后的真实原因。

(二) 民间反对者致使基建项目频遭波折

民间反对者主要包括基建项目选址地的社区民众、非政府组织与媒体，该群体通常对“一带一路”基建项目持负面态度。相关研究首先关注民众对基建项目的反对。东道国民众的反华情绪与排外的民族主义情绪是基建项目的阻碍因素。中菲南海冲突导致反华情绪扩展

到中菲项目合作：中越海洋利益冲突刺激民族主义群体对中国基建企业发起暴乱。基建项目本身的建设成本也能激起当地民众的不满，例如政府承诺的林地补偿款项长期不到位加深了民众对项目的质疑：民众认为项目雇佣中国劳工抢占了当地就业岗位，而建设深水港破坏渔民生计，致使其转而反对基建项目。此外，搬迁造成的被驱逐感也是当地民众反对政府项目的最主要原因。其次，非政府组织与媒体也借机为反对中国基建项目推波助澜。缅甸克钦发展网络组织表示，密松水电站可能因为地震使密支那处于危险之中。缅甸教会组织认为，密松水电站项目会破坏承载其信仰的伊洛瓦底江。柬埔寨的非政府组织指责省政府、安置委员会与项目方勾结侵吞公款。日本控制的媒体则大肆宣扬中国基建项目破坏耕地、污染水源、亵渎佛教寺院，煽动民众的反华情绪。新闻媒体专门大肆报道社区激进分子的设置路障、请愿等抗议行为，以捏造民众普遍反对中资项目的印象。非政府组织与媒体合作形成舆论效应，制约中资基建项目的开展。例如，万宝公司的透明性报告被非政府组织指责缺乏村民组织代表，媒体则认为公司发布报告本身只是一种公关策略。

民间反对者视角从微观层面出发，揭示了社区民众、非政府组织等反对基建项目的动机是其利益被剥夺或遭受损害。上述分析的不足之处在于，其关注面只局限于具体项目的受害者或受益人，易陷于就事论事，未能从整体考虑项目实施背后的政治经济关联：且某些反对基建项目的激进行为可能受反对派精英的支持或被国外反对组织煽动，并未代表大部分民众的真实意见。此类分析可能夸大民众反对意见的作用，而忽视真正制造麻烦的行为体。因此，本文转而探究国家的社会动员能力，分析国家实现其政策目标面临的多种阻碍力量，以准确识别反对基建项目的幕后推手。

(三) 政商竞合关系造成基建项目进展缓慢

占据统治地位的政治精英与商业精英掌握资源配置权，对“一带一路”基建项目的实施起决定性的作用。首先，政商精英结成对等联盟，政治精英利用商业精英的资本赢得选举，商业精英需要利用政治精英的权力来承包基建项目。政商联盟中也存在政治强人控制商业集团的不对等情形，掌握权力的政治精英决定哪些商业公司获得基建项目的经营许可，或强迫寡头建设其不愿推动的基建项目。执政精英还能通过唯亲政治收拢权力，使与基建项目有关的利益行为体围着总理办公室运转。此外，军人集团居主导地位的政商联盟可挑选不同规模的商业公司来推进基建项目。政商联盟一定程度有利于基建项目的实施，但对资源的过分垄断反而更易招致民众的反对声音。其次，精英关系还存在竞争形态，包括政治与商业精英的竞争以及政治精英之间的竞争。政商精英竞争关系会干扰项目推进，印尼执政联盟的存续很

大程度依赖于经济寡头分得基建福利，反之，经济寡头会威胁执政集团的稳固，进而影响基建进程。政治精英之间也存在竞争关系，例如总统在推进基建项目时被迫参考军方和交通部门的意见。央地精英之间也存在竞争，地方政府担忧中央政府是出于加强统治地位、削弱地方政府力量的目的才推动基建项目，因而有意放任各政治行为体抵制中国基建项目。地方政府年轻一代领导人缺乏老一代的广泛的社会关系，更倾向于以极端手段反对中国基建项目。中央政府同样会担心地方政府借基建项目增加实力，指责地方政府引入中国建设的基础设施“从长远来看会损害主权”。

政商竞合关系揭示了东道国国内政商精英的利益博弈及其对基建项目的影响，但有关政商关系的分析默认商业精英必然通过裙带关系来获得政治精英的庇护，高估了政府在基建项目中的主导作用，从而忽视了某些大型公司对于政府的自主性。一方面，商业集团有可能为了自身利益与政府对抗或动员民众去反对基建项目，当商业集团与反对派保持紧密关系时，更可能主动掣肘基建项目的建设。另一方面，地方政府在基建项目中的作用较为有限，在诸如税收等多种公共事务上都存在央地精英竞争，但只有当地方政府运用暴力反对中央政府时，地方的作用才能完全体现。因此，还应进一步考虑精英关系及其与民众的关系，系统分析国家推行其目标时可能在各个层级遇到的困难，从而对问题项目加以解释。

综上，现有研究的主要不足体现在：第一，政党竞争的研究夸大了政党对于基建项目的作用，忽视了其他拥有更大权力的非制度行为体；第二，有关民间行为体的研究集中分析某个基建项目所遭遇的民众抗议等行动，未能进一步深挖民众被鼓动背后的制度原因；第三，政商关系的分析只关注精英内部的斗争，未考察包含多个层级行为体的阻碍因素对国家规划项目的影响。本文在现有研究的基础上提出，当“一带一路”基础设施建设遭遇波折时，项目的顺利实施取决于东道国应对分歧、统一异见的国家能力，包括统驭精英竞争与民众抗争的能力。只有精英层级达成由谁主导相关基建项目的共识，政府成功动员民众支持项目在本地开展时，国家才能具有相应的能力推动“一带一路”基建项目顺利实施。

二 精英凝聚、社会动员与基建项目实施

在东南亚地区，影响“一带一路”基建项目落地实施的主要国内政治因素是国家能力。马克斯·韦伯强调国家垄断暴力的能力，迈克尔·曼（Michael Mann）提出国家专断性权力与向社会渗透获得的能力。在米格代尔（Joel Migdal）的强社会与国家争夺社会控制理论的基础上，贝里克（Berwick）从非国家来源的角度关注弱国家的国家能力，指出国家能力还包括除汲取、协调之外的遵守能力（compliance capacity）。一般而言，非国家精英很

少主动与国家合作，遵守能力是国家领导人使其他群体如精英、民众遵守其目标的能力，以及国家领导人在正式制度之外通过选票交易、协调目标或重视规范等手段，确保非国家精英、公众与国家合作的能力。鉴于东南亚国家尚处于国家建构的进程，正式制度实力（institutional strength）存在巨大差异，所以基于精英—民众视角的遵守能力更有助于解释国家能力在基建项目实施中的具体运作。

（一）精英凝聚

能对“一带一路”基建项目产生影响的第一个关键因素是精英凝聚程度。精英是占据某种组织系统、税收系统或宗教系统等权力团体的成员，能够从非精英的社会群体中攫取资源；执政精英就是政体中处于主导地位的决策制定者。精英凝聚意味着执政权力的集中，在国家权力集中化的语境中，执政精英的首要任务是统合其他精英，凝聚精英共识，并扩展自己的权力。当持反对立场的政商精英被吸纳进入政治共同体后，必然希望保持原有的权力和资源，如反对派可能为了私利挪用国家资源，进而侵蚀统治精英的权力。因此，居于统治地位的精英最重要的任务就是协调其他精英，凝聚共识，进而使国家权力实现集中化。

东南亚大多数国家最重要的精英集团是军人集团与民主派。军人在抗击殖民主义、实现国家独立的战争中获得民众的拥戴，又在国家面临政治分裂的危机时刻接管权力、恢复社会秩序，尤其在陆上东南亚各国，军人势力始终占据政治的核心位置。其他社会精英如家族集团、商业新贵等，因为有军人背景，或者与主要将领关系密切，才得以保持较高的社会地位。然而，各国也存在谋求限制政府权力的民主派，以及要求市场交易公平、反对买办阶级的新兴商业集团。影响“一带一路”基建项目落地的行为体首先是东道国的政治精英，经过内部斗争，执政精英能够决定推行哪些基建项目、哪种线路规划和惠及哪些地区。其次，政治精英将基建项目承包权分配给与其关系密切的商业集团，亲反对派的商业集团则无法获得承包权，转而支持民众抗议基建项目。精英凝聚意味着执政精英能压制反对派，使基建项目顺利签订，同时制约商业精英的反对。否则，基建项目可能受阻于各方的反对意见。

精英凝聚程度可以用两个维度来衡量：执政精英是否在议会、政府关键部门、司法体系占据主导地位，以及政治精英是否掌握资源分配权，利用发放行政许可、签订基建合同等手段使商业精英处于依附地位。执政精英能够凝聚反对派，是指政府提出的议案可以在议会高票通过；执政精英一方的成员担任政府部门要职，不会受到反对派的掣肘或架空；执政精英可以在不受反对派制约的情况下做出对外决策，或通过协商一致主导与反对派的合作。商业精英依附政治精英是指政治精英能够操纵、创造有限准入秩序，使得商业精英只有支持执政

者才能获得发展机会，而政治精英任命商会的高级官员也可增强对商业精英的监管。显然，精英凝聚程度较高意味着执政精英既能主导反对派，又能主导商业精英，能顺利地推行其决策。

(二) 社会动员

对“一带一路”基建项目产生影响的第二个关键因素是东道国的社会动员能力。社会动员是指国家动员民众进入政治共同体，使民众参与军队、政府机构等而将其纳入国家的组织框架，由此国家取得对于其他社会势力等规则制定者的优势，再依托深入社会的行政、司法以及警察力量，基于物质激励、暴力组织等手段影响个人的生存策略。弱国家社会控制的碎片化阻碍国家形成有效的政治动员，社会动员渠道的多寡将决定国家政策执行能力的强弱。如果国家战胜其他社会集团取得优势地位，则其能够制定并且实施所有的社会规则。反之，各社会集团相互冲突，制定不同的社会规则，为取得对民众的社会控制展开斗争。

东南亚历史上的前现代国家对广大基层地区的动员渠道较少。中央精英与基层民众的主要联系是不稳定的税收关系，基层民众只有在参与贸易、参加宗教仪式或被军队抓壮丁时才能感觉到国家的存在。直到后殖民时代，国家才有能力建立起覆盖全国的行政体系，依托信息、交通工具逐步强化基层控制。然而，有的国家尚未完成基层动员的建构，这将影响基建项目的顺利进展。“一带一路”基建项目落地建设时，附带的环境成本如异地迁徙、环境破坏、林木毁坏等需要当地基层民众承担，非政府组织借口人权问题进一步刺激反对声浪，由此导致的不满甚至抗议行为干扰了基建项目的实施。如果国家能实施较强的社会动员，则可以运用多种方式疏解或压制反对声音，推动基建项目的进展；反之，国家无法推动基建项目的建设。

社会动员能力可以用两个维度来衡量，即国家是否在农村建立科层组织以扩展中央权威，以及国家是否可以规制某些分享国家权威的社会团体，如非政府组织等。首先，较强的社会动员意味着国家的渗透性能力增强，可以调用多种手段对民众施加影响，例如建立完备的行政机构以推动改善社会面貌的重大计划，号令地方警察力量以维护社会安定，基于庇护网络分配物质利益来疏解民众对政府的反对声音，改变民众的生存策略等。其次，对于分享国家权威的社会集团，国家可以推广法律，取代宗族集团的权威，或规制非政府组织等新出现的社会集团，从而维护自身的规则制定权。较强的社会控制意味着国家有足够的手段平息民众的反对声音，也可以对非政府组织等分享国家权力的社会集团进行规制。

(三) 因果机制

本文探究的核心问题是东道国国内政治因素对“一带一路”基建项目实施的影响，因变

量是“一带一路”基建项目是否顺利实施。基建项目顺利推进的标准是某个项目能依据协议按时竣工，并且按约定程序被东道国验收，未遭到东道国无故拖延验收；在项目推进过程中未遭到来自政府层面要求重新谈判、临时停工的阻挠，也没有因建设地区民众的抵抗行为减慢工程进度。否则，该项目判断为未能顺利实施。

本节提出东道国国内政治因素影响基建项目推进的理论机制(见图 1)。在东道国同意开展本国基础设施建设的前提下，“一带一路”项目的顺利实施取决于执政精英能否与反对派取得一致意见，实现精英凝聚，以及国家能否动员基层民众支持基建项目。二者属于国家遵守能力的作用对象，只有同时满足这两个条件，基建项目才能顺利实行。具体假说如下：

假说一：当同时满足政治精英高度凝聚与社会动员能力强两个条件时，基建项目可以顺利推行。精英凝聚包含政治精英凝聚与政商精英合作两个层面。政治精英凝聚是执政精英通过协商一致实现与反对派合作以及自主执政，进而在推动基建项目时较少受到掣肘。政商精英合作以政治精英为中心，政治精英将基建项目承包给与政府联系紧密的大型商业集团，大型商业集团再按照项目建设进度将工程分包给中小型企业，这一进程可实现商业精英均等地从基建中获利，从而加强其对政治精英的忠诚，确保基建项目顺利实施。社会动员是执政精英在农村偏远地区建立相应的组织体系，其功能既可分配中央福利，又能分化基层民众的反对声音。如果在推行基建项目时遇到民众抗议，国家可以运用行政组织进行规制，调动警察队伍强力压制，或通过调用其他社会动员手段平息反对声音。

假说二：当执政精英成功统合反对派力量，但国家不能动员基层民众支持基建项目时，中央政府可以采取补偿、说服乃至施压等措施改变民众的生存策略来获取支持，或排除民众的负面影响，推动基建项目顺利实施。在项目施工过程中，民众抗议的声音外溢到基建项目，甚至采取公开游行、暴力行动阻止项目的推进，反对派也借机动员民众质疑基建项目的合法性。虽然缺乏基层控制网络，但中央政府可以安排临时性的机制对相关项目进行管理，即使不能实现对基层民众控制权的完全接管，也能够恢复基建项目工地的施工秩序，保证项目的顺利进行。比如中央政府可以发挥军队的安全职能，暂时进入油气管道沿线地区保护施工队和管道免于破坏，在排除民众影响的情况下使项目重新推进。

假说三：当执政精英未能与反对派取得一致意见时，基建项目会遭遇波折，此时不论国家是否能够动员基层民众支持基建项目，都无法改变政治精英的斗争关系，也无法保证项目的顺利实施。反对派在联合各方反对势力获得较大份额的选票后，不倾向与执政精英合作，由此导致精英分裂，争夺基建项目的主导权与基建改善的功绩。反对派同时支持与自身有联系的商业集团争取项目的承包权。在精英分裂的情况下，通常以公开招标的方式确定基建项

目的承包商，这必然导致商业公司之间的竞争甚至对立，地方的中小企业获得项目分包的难度也增加，从而加剧精英分裂。政治精英竞争主导权、政商联盟对立的政治局面可能导致基建项目在协议签订阶段就难以达成一致意见，甚至在项目签订后又遭遇重新谈判的困难，致使项目长期搁置。

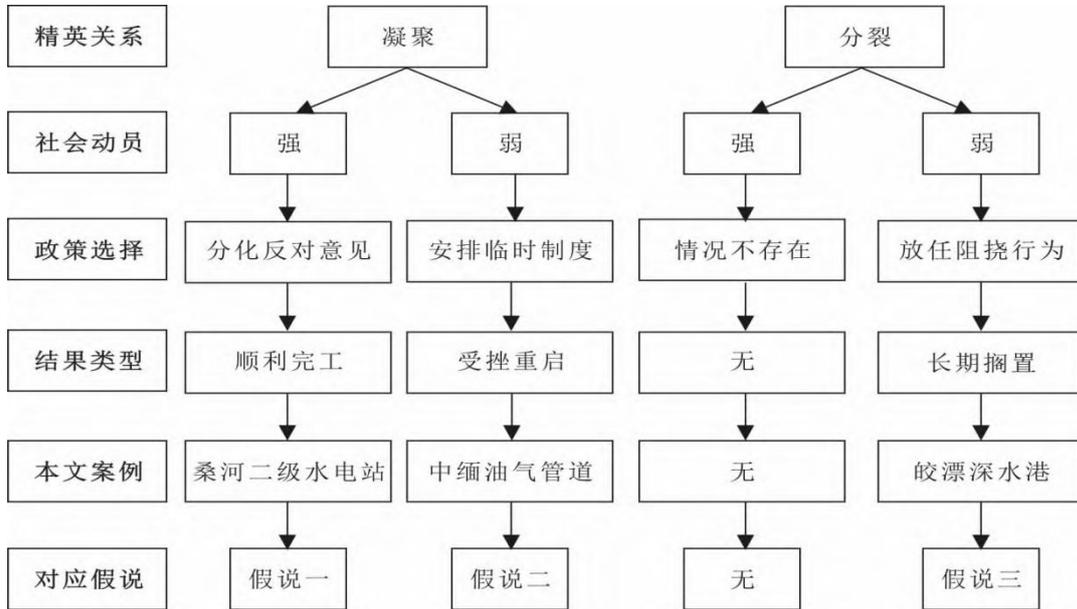


图 1 东道国国内政治因素影响基建项目推进的因果机制

三 柬埔寨和缅甸的国内政治与“一带一路”基建项目推进

本文选取柬埔寨与缅甸作为案例，基于以下几点排除国际层面的干扰因素，并确保所选案例具有可比性。首先，中国向柬埔寨提供无附加条件的投资，双边关系较融洽；美日等势力在柬埔寨遭到官方民族主义话语体系抵制。中国在缅甸的投资、贸易以及领导人互访频率远高于美日，对缅甸的影响力也大于美日，由此可以排除外部力量对基建项目的影响。其次，在大国竞争中，柬埔寨、缅甸奉行追随中国的战略；基于双边投资额、领土争议等因素，柬、缅两国对“一带一路”倡议持支持立场，由此可以排除双边关系对基建项目实施的影响。最后，柬埔寨、缅甸都经历了从国家管理经济到资本主义经济的市场化改革，政商联盟掌握国家政治权力与经济资源，中国基建企业在两国面临相似的政商环境，由此可以确保案例的相似性。通过排除体系因素、双边因素，确保案例相似的政商环境，满足最相似系统的条件，可以更清晰地识别自变量对因变量的作用机制。

(一) 案例描述

1. 柬埔寨的精英关系与社会动员

柬埔寨的执政精英能够压制反对派并控制国家武装力量，商业精英依附于政治精英，因

此，精英凝聚程度较高。在政治精英关系中，柬埔寨人民党是军政家族集团的政治代表，起源于流亡越南的柬共左翼救国阵线，推翻民主柬埔寨后持续执政。面对民柬遗留下来的社会政治经济秩序，人民党依托庇护关系招募军队并组建行政体系，向民柬的投诚者提供政府职位与安全保护，巩固了人民革命党的军政实力。军政家族集团初步掌控全国局面后，开始在议会内争夺权力。柬埔寨 1993 年首次选举后实行双首相体制，在关键部门如内政部等实行双部长制。但在实际运行中，人民党凭借行政体系内的庇护性力量取代奉辛比克党的主导地位。洪森在 1998 年大选到来的前一年，发动针对奉辛比克党的政变，流放了党首拉那烈亲王，清洗了 100 多名奉辛比克党的官员与支持者，保证赢得 1998 年大选的执政地位。人民党对救国党的打压以更加合法的手段进行。2012 年救国党在众议院选举中获得足以威胁人民党的席位；2017 年，人民党借用司法手段解散救国党，最高法院裁定救国党高层 5 年内禁止从政。

在政商关系层面，柬埔寨军政家族集团控制了从国家管理向资本主义过渡的经济转型过程，在政商联盟中处于主导地位。人民党在经济转型过程中将国有资产私有化到国家干部及其盟友手中，通过与官僚机构、军队、商业利益的相互渗透建立庇护网络。例如，柬埔寨政府将国有土地重新分级为国有私营土地（state private land），到 2002 年，分配给商业大亨、政治精英等的土地份额已达 16 万公顷。商业大亨对政治精英以献金作为回报，如柬埔寨皇家集团（Cambodia Royal Group）总裁陈丰明每年定期向首相夫人领导的柬埔寨红十字会捐献至少 50 万美元。商业大亨们竞相向关键政治人物输送资金，将其与首相关系的远近作为彰显自身权力的手段。

柬埔寨国家对社会有多种动员渠道，国家可以平息民众的反对声音，约束社会力量的抗议行为，国家推动的公共事务较少受到民众的制约。柬埔寨建立了较为完备的省、市、区、公社四级行政机构，公社下为村，内务部可以控制公社的人事权与财政权，村则处于公社的管理下，国家可以通过其直接控制的行政机构管理到村级单位。柬埔寨人民党也建立了与行政等级相对应的组织机构，控制农村地区的救济网络，分配发展项目以获得当地支持，拉拢首领并制约反对者。柬埔寨政府对非政府组织拥有较强的控制力。政府出台了《非政府组织法》，要求在柬活动的社会组织定期向政府报备其财务来源和活动状况，否则将注销其活动资格。非政府组织只能利用环境人权报告、抗议活动等非机制化路径与政府沟通。政府通常较少参考非政府组织的意见，对于其严重的抗议行为，则通过拒签签证等法律手段限制相应的负责人。非政府组织在柬埔寨政治中处于较为边缘的地位，人民党在统治稳定后逐步加强对非政府组织的监管，社会对政府的监督日益空洞化。

2. 缅甸的精英关系与社会动员

缅甸的精英凝聚程度在军人执政时期与民盟执政时期呈现不同的模式。在军人执政时期，军人集团在总体控制国家的前提下允许反对派存在，对反对派精英有较强的凝聚能力。在政治开放后，民盟等反对力量分享了部分权威，军人集团并不能完全控制反对派；军人集团可以控制依附性的商业精英，对自由主义意识形态的商业精英则无法全面控制。缅甸的军人集团出现于反殖民战争时期，在镇压少数民族叛乱中介入政治，此后通过政变上台。军人集团在高压统治 30 多年后有限开放政治，利用监禁反对党骨干力量等手段操控选举。军人集团制定《宪法》，明确规定军人在司法体系、行政体系中所占的职位比重；扶植联邦巩固与发展党在议会进行斗争，确保军人在政治生活中的领导地位。在做足准备之后，军人开始逐步移交权力，允许民盟补选议会席位。2015 年民盟上台执政，军人依旧掌握内政部、国防部、边境事务部等关键部门；军人还建立独立于政府的外事发言人体系。在民盟不断推动修宪动议的背景下，军人政府于 2021 年 2 月扣留昂山素季等民盟高层，重新掌握权力。商业精英的依附地位源于军人集团主导的国企私有化过程。军人集团通过合资、租赁等方式借机培育忠诚于军人集团的企业家群体。军人集团建立缅甸联合经济控股有限公司 (Union of Myanmar Economic Holdings Limited) 和缅甸经济公司 (Myanmar Economic Corporation) 两大集团，分别经营银行、贸易、旅游和宝石业务以及重工业和大宗商品业务。与军方关系密切的企业家的经营范围则涉及银行、房地产、旅游、采矿、木材、制造、建筑、运输和电信等领域。通过操纵许可授予或有选择地执行法律，军人集团确保商业精英处于依附地位；商业精英则向政府贡献税收，承担政府不方便出面的诸如与叛乱组织斡旋停火等事务。

民盟执政时期，缅甸精英凝聚能力较弱，民盟虽然在议会内处于多数地位，但实际上无法有效制约军人力量。民盟在军人主导的政治改革中开始执政，政治根基较弱，既无法统合军人建立的外事系统，也无法凝聚政府内部亲军方官员的不同意见，再加上民盟人才培养的断层和执政经验的缺乏，无法全盘掌握政治，更不可能调集资源压制军人势力。民盟内部包含城市的知识精英、学生领袖、商业集团以及基于民族、宗教认同的政治团体，拥有广泛的民意基础，其影响体现在号召民众反对军人政府，并以自由民主意识形态赢得美国的支持。但民盟从未形成一个整体，只是在反对军人统治的旗帜下结成的统一战线，因而在真正取得权力之后，其内部各派系斗争制约了其执政能力。同时，中坚领导力量断层致使民盟组织化水平较低，再加上执政经验相对欠缺，在实际的政治生活中，政府关键部门也被军人掌握，民盟执政后实际上能发挥的政治影响是较为有限的。

民盟和军人的政权轮换并未改变政府的社会动员能力，所以本文将两个时期的社会动员

能力一并进行分析。缅甸缺乏多元化的社会动员手段，国家未能在基层社区建立中央政府可控的组织体系，也不能完全超越其他社会集团如非政府组织主导基层社会的规则制定权，国家推动的大型公共事业很容易受到基层民众的阻挠。首先，在奈温军人政府实施社会主义统治时期，政府无法应对农民对国家政策的反抗，比如农民相互掩护，少报、瞒报耕地数量，以将多余的粮食卖入黑市来获利，或者私自开垦荒地，逃避政府的监控。在缅甸进入政治转型阶段后，巩发党与民盟为了争取选票，在农村建立党支部，但政党的支部既不能控制农村的财政权，又不能掌握村长的任免权。缅甸农村的权力由村庄的头人、村长与僧侣掌握。头人是最核心的社会组织，负责为村庄公共事务寻求赞助；村长处理村务受头人的制约；僧侣则通过宣传佛教理念来影响村庄事务。相比之下，政党的支部只能在其他社会组织普及健康、农业技术时顺便宣传政治主张，对农村的影响力非常有限。其次，面对非政府组织日益强大的动员能力，缅甸政府对其规制力度非常弱。虽然缅甸建立了国际非政府组织进驻的注册登记制度，但非政府组织可通过利用企业子公司身份等方式绕过注册程序，且非政府组织的资金来源多为民主基金会等西方政府支持的国际援助，政府无法监管其资金使用去向。一些总部在泰国的非政府组织是政治流亡集团，本身就带有反政府倾向。除了国际非政府组织，本土的少数民族非政府组织同样难以监管，如克钦发展网络组织活跃在少数民族武装控制地区，缅甸政府对其控制较弱。此外，随着军人政府时期的监听制度退出，继任的民选政府未出台相应的规制手段，也未设立其发言边界，造成政府失语而非政府组织获得话语权的局面。

柬埔寨和缅甸精英关系和社会动员情况的比较如表 1 所示。

表 1 案例描述

变量		国家		
		柬埔寨	缅甸（军人时期）	缅甸（民盟时期）
精英关系	执政精英	军政家族集团	军人集团	民盟
	政府关键部门	执政精英	军人集团	军人势力
	反对党议席率	不足半数	掌握补选席位	少数
	政商关系	依附政治精英	依附政府	分为亲政府派和反政府派
精英凝聚能力		强	强	弱
社会动员	基层行政组织	深入基层	民众逃避行政控制	无
	非政府组织	规制	放任	放任
	基层控制手段	庇护网络 警察力量 领袖魅力	军事力量	无
社会动员能力		强	弱	弱

资料来源：作者根据相关资料整理。

（二）案例检验

本文的理论机制将基建项目的实施结果分为三种类型：顺利完工、受挫重启和长期搁置，根据结果类型选择代表性的案例进行假说检验；将项目进程分为项目签订、规划实施与应对阻挠行为等程序，遵循过程追踪方法，分别关注所选案例在关键程序上的差异化行为，以此区分自变量影响结果类型的因果机制(见表 2)。

表 2 各案例类型分析

进展环节 结果类型	项目签订环节	规划实施环节	疏解分化环节
顺利完工	议会高票通过	NGO、民众等反对	规制非政府组织，补偿民众损失
受挫重启	精英协商一致	NGO、民众等反对	军队保护施工
长期搁置	精英争夺基建主导权	外国媒体、NGO 与民众等反对	无法解决分歧，项目长期搁置

资料来源：作者自制。

1. 顺利完工：柬埔寨桑河下游二级水电站项目

柬埔寨的桑河二级水电站(Lower Sesan 2 dam)的建设较为顺利，在项目签约阶段得到政府的支持并获得议会通过，在规划实施时，非政府组织批评水电站破坏生态环境，民众也不满搬迁计划而进行抗议。但政府通过制定法律规制非政府组织，并落实对民众的补贴，从而有效化解矛盾。水坝项目于 2014 年初开工建设，2017 年底竣工，并于 2018 年初如期正式投产发电。目前水坝正常运营发电，年发电量占柬埔寨用电总量的 20%，对于降低电价、减少贫困有重要意义。

柬埔寨高度凝聚的精英关系保证了项目的顺利签订。桑河二级水电站项目最初由柬埔寨矿业能源部在 2008 年提出，随后矿业能源部又主持了环境影响评估和社会影响评估；2010 年柬埔寨环境部批准了水电站项目；2012 年 11 月柬埔寨政府内阁正式核准这项计划。经过与桑兰西党籍议员 4 个小时的辩论，柬埔寨国民大会 (National Assembly) 以 82:8 的高支持率通过了桑河二级水电站建设议案。柬埔寨矿业能源部给出时间线，确认项目将于 2017 年完工。桑河二级水电站项目从规划到落地得到政府各部门大力支持，在国民大会通过后很快进入实际建造阶段。桑河二级水电站股权分配较为合理，柬埔寨政府为兼顾各方利益，将越南电力集团(EVA)也引入该项目；在本国则指派柬埔寨皇家集团为主要合作方，负责与中国华能集团成立合资公司，经营具体事务。柬埔寨皇家集团是在市场经济转型中出现的华人企业，经营范围涉及地产、通信等，是柬埔寨极具财力的企业之一。其总裁陈丰明

是洪森的私人顾问，也是柬埔寨商会的会长，负责外资在柬的商业合同、营业许可等。在桑河水电站规划初期，柬埔寨政府面临资金不足的问题，首相洪森以私人名义邀请皇家集团向水电站项目投资。虽然皇家集团并未拥有建设水坝的经验，但也同意承担柬方 39% 的投资份额，而该集团则可以获得处置坝址中珍贵森林资源的权利。

桑河二级水电站在项目规划、实施时都遭到环保类非政府组织以及当地社区居民的反对。《美国国家科学院院刊》有文章预测大坝建成后，全湄公河流域渔获量将下降 9.3%，50 多种鱼类面临灭绝威胁。2014 年 10 月，18 家来自湄公河流域的各类环保机构联合发表声明，反对在建水电站并要求重新进行环境评估。柬埔寨河流联盟 2009 年的研究显示，桑河和斯雷博克河（Srepok）沿岸约 78,000 人将因桑河二级水电站项目丧失大部分赖以生存的渔业资源；水坝项目库区未被直接淹没的村庄的饮水质量也会受到大坝的隐性影响，项目开发商却没有征求他们的意见或给予赔偿。原住民在非政府组织的诱导下抵制桑河项目，水库区域格巴罗密村（Kbal Romeas）和西公村（Sre kor）的村民已明确表示拒绝搬迁，反对政府提出的包括房屋补偿、林地补偿及果树补偿在内的安置计划。从项目公司申领到补偿金和土地的村民则抱怨新住址附近的土地是未被整理的荒芜之地，而村民无力支付租用农业机械的资金，且无力购买市场上的大米，因为他们在旧居住地的食物来源以自种为主。

柬埔寨政府运用多种社会动员手段疏解和分化社会的反对声音。柬埔寨政府出台《非政府组织法》，要求在柬埔寨活动的国内外社会团体应该就其财务来源、社会活动、人事变动等事项向内政部报备，否则内政部有权终止其活动或者注销其运营资质。在《非政府组织法》的影响下，桑河流域的非政府组织转变反对大坝建设的立场，将工作重点转向引导民众接受安置计划与政府的补偿计划。例如文化环境保护组织（CEPA）拒绝参与村民组织的抗议活动，柬埔寨 NGO 论坛（NGO Forum）的调查报告主要探讨安置计划是否可行。政府的警察队伍、司法机构等深入农村，通过国家强力机构规约民众行为，村民的反坝行为并不能发挥太多作用。警察禁止反对大坝的集会，对于未经许可的民众集会，警察有权责令停止。对于有组织的针对大坝的反对意见，政府有权将其逮捕或对相关人员提起诉讼。反对大坝建设的村民被告知其最好的策略是接受政府的补偿款。柬埔寨的佛教文化与庇护传统也有助于平息反对声音。在佛教信仰中，前世的善果赋予了今生的富裕及美德。在庇护传统中，被保护者应该遵从保护者的意见或命令；保护者通常拥有财富及美德，被保护者理应对其表示尊敬，类似于佛教徒向佛陀表示崇敬之心。在桑河水电站项目中，皇家集团是向村民提供补偿的保护者，村民则是被保护者，村民理应配合陈丰明公司建设水坝的各项要求，而提出反对意见有违道德传统。这种传统也使得在政府举行的各方协商会上，村民不敢直接提出反对建设水

坝的意见，而是选择顺从政府。

作为柬埔寨最大的水电站，桑河二级水电站的如期建成投产表明，柬埔寨在精英统合与民众社会动员两方面都具有控制力。柬埔寨国内的权力结构是以洪森家族为首、以军政家族为支柱、以大型私人商业集团为辅助的强国家形态，精英内部控制森严、等级有序，反对力量在议会与政府都被排挤为边缘力量，无法有效地监督政府。柬埔寨政府对社会公共空间也有较强的控制力，虽然允许非政府组织存在，但如果非政府组织与国家竞争社会规则的制定权或者威胁到国家影响力，政府会立即采取手段加以限制，使其难以发展壮大。洪森政府对基层民众也有很强控制力，通过行政体系、庇护网络影响民众，对于想站在政府对立面的民众，政府可以利用现有的动员手段改变其看法。

2. 受挫重启：中缅油气管道项目

中缅油气管道(Sino-Myanmar Pipelines)项目在签订阶段很顺利，中缅双方都同意开发油气资源，但在规划实施时遭遇媒体批评，甚至出现民众破坏施工现场的事件，极大地延缓了工程进度。最后，军人政府派驻军队保护施工安全，才使项目重启建设。中缅油气管道包含双线并行的天然气管道和石油管道，2010年动工建设，其中天然气管道2013年建成投产，石油管道2015年建成并试运行，2017年正式投产。油气管道运营后，缅甸政府可获得20%的天然气管道输送份额和200万吨原油，以及每年1360万美元的管道路权费以及每吨1美元的原油管道过境费，这将极大促进缅甸当地经济的发展。

军人主政时期，缅甸精英凝聚有助于项目获批。油气资源带来的税收是缅甸军队资金的主要来源，军人政府早在20世纪60年代就将油气资源收归国有，并牢牢掌握开发权，中缅油气管道项目也是在军人政府时期获批建设的。丹瑞大将从1992年起担任国防总司令，吴登盛在丹瑞大将的提拔下担任总统，丹瑞大将实际掌握着国家军政大权，在肃清钦钮反对集团的势力后，实现军人统治精英的内部团结。2011年民主转型开始后，军人依然能够控制政治，政府部门24位部长有军方背景，能源部部长吴丹泰(U Than Htay)是退役的准将，这使军人集团能够继续把持油气资源开发权。商业精英从属于政治精英，在签订与中国的合作开发协议后，建设维护等环节则由缅甸国有企业执行。中缅政府协议中规定缅甸石油天然气公司(MOGE)为中缅天然气管道合作项目的具体执行单位，缅甸国家石油公司(MPPE)为管道建设单位。缅方负责管道建设与管理的两家公司都是缅甸联邦能源部管理的国有企业，缅甸石油天然气公司负责石油和天然气勘探以及国内1200英里的天然气管道运输，缅甸国家石油公司则主营石油产品的零售与批发。缅甸石油天然气公司是所有海上天然气项目的合资伙伴，每年可收入15亿美元，为政府提供50%的外汇。二者是缅甸推行市场化改革

以来的大型国有公司，有助于缅甸军方控制经济命脉，也有助于管道建设的推进。

即便中缅油气管道项目在精英层面获得支持，在社区民众及地方层面依然面临众多反对声音。首先是流亡泰国的非政府组织与媒体相互利用，煽动民众制造中缅油气管道的负面舆论，如2009年《国际金融时报》发布“瑞区天然气运动”题为《权力走廊》的报告，指责油气管道经过村庄，造成强制拆迁、环境破坏等人权问题，又指责项目缺乏透明的财务报告，意指中国公司与缅甸政府合谋攫取自然资源。在西方媒体的鼓动下，当地民众冲进项目工程的作业现场，洗劫、破坏施工工具。议院补选后的民主派精英也反对中缅油气管道项目，如曾是大学学者，同时也是昂山素季政治盟友的觉迪哈议员，向议会提出议案，希望批准停建这项工程。此外，油气管道项目也遭遇来自少数民族武装的干扰。管道途经缅甸克钦独立军、巴朗国家解放阵线、北掸邦军等“民地武”势力范围，克钦少数民族武装与政府军处于交战状态，双方武装冲突导致管道建设工程数次停工。2013年双方爆发冲突后，克钦独立军高层表示，任何克钦境内的目标都不安全，其中包括中缅油气管道。

由于缅甸政府在基层缺乏有效的社会动员手段，无法通过加强新闻管制等方式对非政府组织进行控制，也无法采取制度性措施获得当地民众的支持，只能采取临时性措施对局面加以控制。对于与政府军处于交战状态的少数民族地区，采取派驻军队的方式保证管道运营安全。在油气管道项目施工期间，北掸邦军袭击负责管道运送安全的军方卡点。为确保管道项目建设顺利进行，缅甸政府军在油气管道沿线派驻44个步兵营或轻步兵营共计约13,000余人。其中若开邦皎漂镇驻军两个营，上岸输气码头专门由政府军542、543营负责安保，在油气开发区与输油起点马德岛，缅甸海军的巡逻更是日渐频繁，并且新设立了两个警察站点，而此前该岛从未有过任何警察力量；在北掸邦则派驻七个营左右的兵力；与此同时，缅甸政府军征召村民并对其进行训练，将其组成民兵队伍，作为正规军的补充。此外，天然气田开发勘探队伍由缅甸海军护送，管道建成运营后也由军队负责安保。2021年缅甸军人再度把持权力以来，油气管道又面临来自民间的安全挑战。政府的处理办法是在管道的重要泵站派出警察力量加以保护，同时在泵站周围埋设地雷，防止反对者的零星破坏。

中缅油气管道虽然得到缅甸军政府与缅甸国有企业的支持，但在项目建设过程中遭到了非政府组织、少数民族武装、普通民众等的阻挠。油气管道项目最终能够建成投产，是因为缅甸政府派出军队阻断反对者的干预，保证管道施工与运营的安全。在国内政治精英统合程度较高的情况下，国家制定政策时面临较少的反对意见，也可以调动行政、军事等多种资源。此时如果面临反对声音，政府可以运用临时性措施动员民众支持基建项目，使混乱的局面恢复秩序。即便是此类措施不能从根本上重建社会动员，但足以确保基建项目的顺利进行。类

似军队保护的临时性管制方式只能暂时解决问题，其经验不能推广到其他基建项目。要长久保证项目的安全，需要政府逐步建立完备的社会动员体系才能实现。

3. 长期搁置：中缅皎漂深水港项目

中缅皎漂深水港项目（Kyaukphyu Deep Sea Port Project）进展并不顺利。皎漂深水港项目2009年即签订第一个备忘录，在吴登盛总统执政末期确认中信集团中标。2016年3月政权交接后，军方失去主导地位，民盟政府却长期未能组建新的特区管理机构，致使皎漂深水港项目谈判停滞一年之久。2017年4月重启谈判，民盟政府再次确认中信集团中标。2018年8月，民盟政府出于债务风险考虑，将皎漂深水港项目原定总价73亿美元成本缩减至13亿美元。2018年11月，中缅双方签订皎漂深水港框架协议，根据这一协定，中方的持股比例从85%下降到70%，缅方的持股比例从15%上升到30%。2020年1月，中缅双方结束谈判。然而直到2021年，皎漂深水港项目依然处于环评、社评阶段。

皎漂深水港项目在谈判磋商阶段由于精英分裂而难以达成一致意见，军人集团与民主派精英争夺项目主导权。民盟政府接收权力造成谈判被搁置一年，显然是对深水港项目股权分配不满造成的。民盟执政后重新修改军政府时期商定的条款，达成的新协议规定代表民盟政府的皎漂管理委员会持股30%，并承诺将在合适的时机将15%的股权转让给实体企业。文官政府希望通过新增中国资本挤压有军企参与的旧项目，以规避军人裙带集团的垄断和控制；军人集团担心项目建成后将交由民盟政府控制的企业管理运营，侵蚀军方企业的主导地位，故而态度模糊，未对文官政府给予明确支持。但军人重新掌握权力后不久，便与中国达成进行初步田野调查的协定，切实推动了深水港的建设进度。民盟政府内部对皎漂深水港项目“债务陷阱”议题也存在意见分歧。支持“债务陷阱”的一派认为，深水港项目投资巨大，中国贷款利息太高，会造成缅甸还贷困难，进而可能危及缅甸主权。如民盟的中央经济委员会成员梭温（Seo Win）指出，避免该危机的措施就是缩减深水港项目的规模。反对“债务陷阱”的缅甸投资委员会主席吴当吞（U Thaung Tun）指出，项目是出于经济发展需求布局，缅甸政府不会再借贷任何资金，更不会放弃任何主权；缅方深水港项目股权的提升意味着缅甸需要独自承担11亿美元资金，但并不会加剧缅甸政府的债务压力。此外，缅甸商业精英中的亲日派也借机攻击皎漂深水港项目，帕拉米能源集团（Parami Energy Group of Companies）的创始人肯吞（Ken Tun）表示，相比于缅甸在日本投资的工业园区持51%的股份，皎漂深水港项目缅甸持有的股份表明该深水港并不受缅甸控制，将会对未来的发展造成不利影响。

民盟政府缺乏社会动员手段以压制社会的反对声音。以环保和人权组织为代表的非政府

组织质疑深水港及相关项目会造成对该国人权的侵犯以及对环境的破坏，认为深水港项目会减少当地红树林等植被的覆盖率，同时影响海洋生物系统与海洋安全。面对质疑，政府重申深水港项目符合经济特区的环保法律，但非政府组织继续指责项目符合环保条款并不等于可以减少相应的社会义务，同时项目并不符合国际人权标准。由于政府未能规制此类异议，深水港项目只能深陷舆论漩涡。缅甸民族主义者则煽动社会舆论，指责中资项目是经济殖民主义，不仅对环境和社会造成破坏，还掠夺缅甸的森林资源和矿产资源。民族主义者同时认为，中国对缅甸经济的高度介入将会束缚其经济的发展潜力，因而缅甸应该求助于其他国家，以改善本地的就业困局和不平等的贸易环境。民盟政府的决策程序赋予民族主义立法者、少数派集团和商业游说者等团体参与权，各方难以形成推动深水港项目的政策共识，民盟政府也无法协调反对中资项目的声音。深水港项目所在地的少数民族领袖质疑项目的公平性，认为缺少监督的项目会加剧已经存在的资源分配不平等；当地社区民众也反对该项目，指责项目未允许社区民众参与其中的环节，也未与当地社群正式交涉，民众在此类项目中持续缺少话语权。项目的实施还将使民众丧失土地，数以万计的民众会面临失去家园、无法维持生计的危机。由于民盟政府在处理少数民族地区动乱、新冠疫情防控等问题上缺乏实质的成绩，致使民众怀疑政府的能力与信誉，政府应对深水港项目时处于被动地位，对于民众的异议更无法有效回应。

皎漂深水港项目历经 10 多年，但始终停留在纸面或调研阶段，即使是中缅双方国家层面的力量在推动，后续的实施也可能面临很大的不确定性。其原因在于民盟执政时期国内权力结构较为分散，精英处于分裂状态。对于国家推动的基建项目，执政精英希望借此壮大自身集团势力，同时希望打压对手或削弱对手力量，精英内部意见不一致导致项目在谈判阶段就困难重重。此外，民盟政府社会动员能力较弱，难以对民众实行统一而有力的控制，对国际非政府组织缺乏规制能力，对“民地武”控制地区无法施加影响，导致项目当地民众的反对意见在非政府组织的有意煽动下放大为抗议行动，致使项目反复谈判，难有进展。

结 论

“一带一路”基建项目在东南亚遭遇了多种阻挠与反对，有些项目协调各方反对意见后依旧保持工程进度，但有些项目则由于无法凝聚不同声音而进展缓慢或长期停滞。与东道国国内政治行为体合作，了解东道国国内政治现实与权力结构，是“一带一路”基建项目签订与实施成功的必要条件。根据国家遵守能力的相关理论，基建项目的成功实施需要考虑两个方面的因素。其一是政治精英的凝聚程度，即执政精英能否在政府、议会等权力机构占据主

导地位以压制反对派精英，能否利用许可授权等手段驾驭商业精英，实现精英层面的高度一致，使项目在签订阶段避免陷入各方争执的困境。其二是政府的社会动员能力，即政府能否疏解民众的反对声音，能否规制竞争性的社会组织，并动员民众支持基建项目，减少项目在执行阶段遭遇的阻力。在精英凝聚力与社会动员力较强时，基建项目可以顺利进行；当执政精英无法统合反对派时，项目在签订阶段即可能遭遇反复，使项目长期拖延；当精英能够凝聚但社会控制较弱时，精英尚且可以调动军队等强力的、临时的安排来弥补社会动员的不足，使遭遇危机的基建项目重启动工。文章以柬埔寨为正面案例、缅甸为反面案例，运用国家遵守能力理论检视东南亚国家的政治结构与国家建构程度，阐明精英凝聚与社会动员两个变量影响项目实施的机制。

关注东道国国内政治结构才能对“一带一路”基建项目的实施情况给出更精确的解释，体系因素和双边关系因素的相关研究忽视国内政治环境，只能部分解释基建项目遭遇问题的原因，无法对众多项目最终顺利验收给出解释。特别是在东南亚地区，虽然政治转型已经取得不少成果，但许多非制度性的权力集团还是能超越法律对社会政策施加影响；此外，东南亚不少国家的庇护主义政治文化仍在发挥作用，基建福利的分配更多地流向庇护主保护的区域。因此，本文的现实启示是，“一带一路”基建项目的建设必须考察东道国实际的政治环境，以国内权力结构视角分析基建项目遭遇的问题。选择投资对象国时要分析其执政精英的执政地位是否稳固，当执政精英能够稳定地保持执政地位时，中资企业应该选择与政府合作；当执政精英因选举轮替或反对派强烈抗议而执政根基不稳时，中国的投资方应该与重要的政治行为体合作，以此来应对政治更迭可能带来的问题。同时，还要关注东道国社会动员能力。如果东道国社会动员能力较强，中国投资方应该主动承担社会责任，使当地民众有获得感；如果社会动员能力较弱，应该主动将民众纳入项目规划的决策程序，在建设阶段雇佣当地民众并开展职业培训，防止民众对政府的不信任感外溢而影响项目建设。此外，对于遭遇当地反对意见的项目，不能只依靠承担社会责任来回应民众的不满，而应该助力当地执政精英提供公共物品，并与民众建立良好的联系，从而维护中方企业的正面形象，避免陷入依赖执政精英或当地民众一方的被动地位。（**本文来源：东南亚研究，2024年第1期**）

◎热点分析

东南亚国家高层为何密集访华？

近日，印度尼西亚当选总统普拉博沃、老挝副总理兼外长沙伦赛、越南外长裴青山、东帝汶外长贲迪拓、越南国会主席王庭惠、新加坡副总理王瑞杰、泰国公主诗琳通等相继访华。在美国“重塑中国周边环境”战略持续冲击以东盟为中心的地区合作架构、破坏地区和平稳定、扰乱中国东盟合作进程的背景下，东南亚国家高层代表密集访华，以实际行动表明东南亚国家仍高度重视发展对华关系，和平稳定与合作共赢仍是地区发展大势。

一、中国—东盟命运共同体基础依然牢固

自2013年习近平主席提出“携手建设更为紧密的中国—东盟命运共同体”倡议以来，中国—东盟命运共同体建设已走过十余年历程。随着人类命运共同体理念不断被东南亚国家接受，中国已经和老挝、柬埔寨、缅甸、印尼、泰国、马来西亚、越南等多个东南亚国家就共建双边命运共同体达成重要共识。近期，在同印尼、越南访华领导人会谈时，习近平主席分别提出构建具有地区和全球影响力的中印尼命运共同体，以及推动中越命运共同体建设取得更多成果。中国—东盟命运共同体建设的长远意义和战略意义不断彰显。伴随着地缘政治变局频发和大国竞争加剧，东南亚国家维持平衡外交的难度也日益增大，借由传统的“安美经中”策略左右逢源的空间越来越小。尤其随着域外大国以所谓“价值观”或“安全风险”为名，持续扰乱地区合作进程，中国—东盟命运共同体建设面临着更大外部压力。不过，东南亚国家高层代表密集访华，说明和平稳定发展仍是中国和东盟的共同主题，也是双方合作的最大公约数。中国与东盟国家已成功打造全球经济增长高地，并推动区域经济一体化不断走向纵深，有效维护了区域供应链的稳定畅通。未来，中国更应推动与东盟的产业合作，实现区域产业链供应链的深度整合，夯实中国—东盟命运共同体建设根基，为地区和平稳定、共同繁荣贡献力量。

二、和平稳定与合作发展仍是地区国家的共同诉求

和平稳定是地区国家的共同愿望。东盟成立于阵营对抗的冷战时期，将开放包容的多边机制作为最基本的地区合作方式。同时，东盟有意将周边大国纳入自身倡导的规范体系搭建“东盟+”结构，从而确立起自身在区域中的中心地位。因此，面对“站队”的外部施压，东盟国家领导人多次表示坚持团结自主和维护东盟中心地位，不愿成为大国博弈的竞技场和

任何国家的代理人。中国始终将东南亚视为周边外交优先方向，将维护好、建设好、发展好周边地区，作为顺利推进中国式现代化建设的重要前提条件。合作发展仍是地区主题。中国优势和东盟需求契合度较高，双方已有一定的产业分工合作。面对全球经济的不确定性，中国和东盟均希望通过经贸合作升级来保持经济的稳定增长。中国企业需要进行国际布局获得更高的国际竞争力，而东南亚国家也希望在承接中国产业转移的过程中完成自身的产业升级。尤其是在《区域全面经济伙伴关系》（RCEP）政策红利推动下，中国与东盟的产业合作动能强劲，有望实现区域产业链供应链的进一步整合。雅万高铁是东南亚的第一条高速铁路，中老铁路成功将老挝从“陆锁国”变为“陆联国”，柬埔寨金港高速公路、越南河内吉灵-河东线轻轨、马来西亚东海岸铁路等基建项目均显著提升地区互联互通水平，对东南亚国家发展具有显著的带动作用。

随着 RCEP 的实施和中国—东盟自贸区 3.0 版的建设，中国和东盟经贸合作持续深化。中国与东盟已连续四年互为最大贸易伙伴。今年前两个月，中国与东盟贸易总额就达 9932 亿元人民币，增长 8.1%。中国与东盟国家双边贸易额持续攀升、双向投资额稳定增长，东南亚市场成为中国企业“出海”的优选目的地。无论是基建项目、产业合作，还是企业“出海”，带给东南亚的都是实实在在的就业机会、先进技术和发展机遇。可以说，中国—东盟命运共同体建设框架下的诸多务实合作，构成了地区稳定发展的基础和原动力。（**本文来源：中国周边安全研究中心**）