



复旦大学中国与周边国家关系研究中心

Center for China's Relations with Neighboring Countries of Fudan University (CCRNC Fudan)

勘误声明

《中国周边外交研究》第十四辑（2021年第二辑）所载论文《地方外交在中国—文莱合作中的角色与展望》的第二作者姓名“支鹏宇”有误，应修正为“支宇鹏”（现任中共广西区委党校（广西行政学院）讲师）。

特此声明并诚挚地向作者及读者致歉。

《中国周边外交研究》编辑部
2024年1月2日

“中国人文社会科学集刊AMI综合评价”入库集刊
复旦大学“学术期刊质量提升支持计划”资助立项

Journal of China's
Neighboring Diplomacy
Volume 7, Issue 2 (2021)

中国周边外交研究

第十四辑

复旦大学中国与周边国家关系研究中心 编

 世界知识出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国周边外交研究. 第十四辑/复旦大学中国与周边国家关系研究中心编.—北京: 世界知识出版社, 2023.12

ISBN 978-7-5012-6701-9

I. ①中… II. ①复… III. ①中外关系—研究 IV. ①D822

中国国家版本馆CIP数据核字(2023)第227588号

书 名	中国周边外交研究·第十四辑 Zhongguo Zhoubian Waijiao Yanjiu · Di-shisi Ji
编 者	复旦大学中国与周边国家关系研究中心
责任编辑	罗庆行
责任出版	赵 玥
责任校对	陈可望
出版发行	世界知识出版社
地址邮编	北京市东城区干面胡同51号(100010)
网 址	www.ishizhi.cn
电 话	010-65233645(市场部)
经 销	新华书店
印 刷	北京虎彩文化传播有限公司
开本印张	710毫米×1000毫米 1/16 16%印张
字 数	308千字
版次印次	2023年12月第一版 2023年12月第一次印刷
标准书号	ISBN 978-7-5012-6701-9
定 价	88.00元

版权所有 侵权必究

为适应我国信息化建设，扩大本集刊及作者知识信息交流渠道，本集刊已被中国知网（CNKI）和万方数据（Wanfang Data）收录，其作者文章著作使用费与本集刊稿酬一次性给付。免费提供作者文章著作引用统计分析资料。如作者不同意文章被收录，请在来稿时向本集刊声明，本集刊将做适当处理。

《中国周边外交研究》

Journal of China's Neighboring Diplomacy

主管 复旦大学国际问题研究院
主办 复旦大学中国与周边国家关系研究中心

主编 赵卫华
副主编 包霞琴 祁怀高 薛松
编委 (以姓氏笔画为序)

左希迎	中国人民大学	石源华	复旦大学
卢光盛	云南大学	归咏涛	北京大学
包霞琴	复旦大学	关培凤	武汉大学
祁怀高	复旦大学	李皖南	暨南大学
杨健	复旦大学	杨鲁慧	山东大学
吴心伯	复旦大学	吴寄南	上海国际问题研究院
[日本] 青山瑠妙	日本早稻田大学 (Waseda University)		
周方银	广东外语外贸大学	赵卫华	复旦大学
赵可金	清华大学	赵青海	中国国际问题研究院
赵明昊	复旦大学		
钟飞腾	中国社会科学院亚太与全球战略研究院		
费晟	中山大学	夏立平	同济大学
郭锐	吉林大学	薛松	复旦大学
魏玲	对外经济贸易大学		

[马来西亚] 黄子坚 (Datuk Danny Wong Tze Ken)
马来亚大学 (University of Malaya)

编辑部主任 温尧

编辑部联系方式

投稿邮箱: ccrc@fudan.edu.cn

电话: 86 21-6564 2939

传真: 86 21-6564 2939

地址: 上海市邯郸路220号复旦大学文科楼307室复旦大学中国与
周边国家关系研究中心

邮编: 200433

目录

CONTENTS

卷首语..... 赵卫华 / 1

周边形势

美国“印太战略”、“中国因素”与美印互动..... 杨晓萍 / 11

中国与周边国家关系研究

地方外交在中国—文莱合作中的角色与展望..... 罗传钰 支鹏宇 / 33

失落的“蜜月”：结构性错误知觉对中国周边战略失稳的影响
——以2016—2017年中韩关系为例..... 方炯升 / 51

周边国情研究

大变局背景下越南的对外战略与政策走向探析..... 顾强 黄坚 / 81

从越南涉南海话语宣传看越南对华策略的对冲性..... 阳阳 / 104

论韩国在朝美之间的斡旋外交——以文在寅政府执政前期的斡旋为例
..... 李家成 张翊梁 / 121

新冠疫情下的地区问题

《贸易联系与供应链韧性：应对新冠疫情新常态》（节选）
..... 中国—东盟学术共同体学者 / 151

大湄公河次区域公共卫生政策的扩散——基于实践理论的视角... 杨嘉宜 / 180

中国周边外交

中国—东盟关系30年与中国周边外交发展..... 郭志奔 / 205

会议综述

第十一届复旦大学中国周边外交研讨会综述..... 张 婷 / 229
第五届“中国—东盟学术共同体”国际研讨会综述..... 张泽宇 / 238

附 录

复旦大学中国与周边国家关系研究中心简介..... / 247
《中国周边外交研究》征稿启事..... / 249
《中国周边外交研究》稿件体例及注释规范..... / 251
审稿专家致谢..... / 256

Contents

Preface..... *ZHAO Weihua* / 1

Situation of Neighborhood

U.S. Indo-Pacific Strategy, “China Factor” and U.S.-India Interaction
..... *YANG Xiaoping* / 11

Research on China’s Relations with Neighboring Countries

The Role and Prospect of Local Diplomacy in China-Brunei
Cooperation *LUO Chuanyu and ZHI Pengyu* / 33

A Missing “Honeymoon”: The Influence of Structural Misperception
on Strategic Instability between China and Its Neighboring Coun-
tries—A Case Study of China-ROK Relations in 2016–2017
..... *FANG Jiongsheng* / 51

Research on Neighboring Countries

Analysis of Vietnam’s Foreign Strategy and Policy Direction in the
Context of the Great Change *GU Qiang and HUANG Jian* / 81

Research on the Hedging of Vietnam’s Strategy towards China from
Vietnam’s Propaganda on the South China Sea Disputes *YANG Yang* / 104

A Study on ROK’s Mediation Role in the New Development of
DPRK-US Relations—Take the Moon Jae-in Administration’s Me-
diation in Its Early Years as an Example
..... *LI Jiacheng and ZHANG Yiliang* / 121

Regional Issues under the COVID-19 Pandemic

- Trade Linkages and Supply Chains Resilience: Navigating the COVID-19 New Normal* (excerpt)..... NACAI scholars / 151
- The Diffusion of Public Health Policies in the Greater Mekong Subregion: A Perspective of Practice Theory YANG Jiayi / 180

China's Neighboring Diplomacy

- Thirty Years of China-ASEAN Relations and the Development of China's Neighboring Diplomacy..... GUO Zhiben / 205

Reviews on Symposiums

- Review on the Eleventh Fudan Symposium on China's Neighboring Diplomacy ZHANG Ting / 229
- Review on the Fifth NACAI International Symposium ZHANG Zeyu / 238

Appendix

- Introduction on Center for China's Relations with Neighboring Countries of Fudan University (CCRNC Fudan)..... / 247
- Notice Inviting Contributions to the *Journal of China's Neighboring Diplomacy*..... / 249
- Standards of Articles and Annotations of the *Journal of China's Neighboring Diplomacy*..... / 251
- Acknowledgements to Reviewers..... / 256

地方外交在中国—文莱合作中的角色与展望

罗传钰 支鹏宇

【内容提要】在“一带一路”建设的推进下，地方政府日益成为中国对外交往中非常活跃的主体。归因于中国与文莱两国的差异性，地方外交可以在双方合作中发挥非常重要的作用。在地方外交参与中国—文莱合作的四个阶段中，其主体明确，发展过程渐进，且在经贸人文与政治互信间形成了较好的互动。在进行内因分析的基础上，本文指出地方外交主体的多样、内容的丰富及成果的丰硕不仅推动双方建立紧密关系，还增强了双方参与区域合作的信心。结合现有不足，地方外交应当在制度设计等方面增加政策沟通频次，调整经济合作策略，加大民间外交力度，以此拓宽双方合作领域，助推战略合作伙伴关系的深化与具化。

【关键词】文莱；地方外交；经济走廊

【基金项目】本文系广西壮族自治区教育厅“广西高等学校千名骨干教师培育计划”人文科学类课题“深化建设‘一带一路’背景下中国企业赴东南亚国家投资的法律风险及应对”（项目编号：2020QGRW003）的阶段性成果。

【作者简介】罗传钰，广西大学中国—东盟研究院副教授；支鹏宇，广西大学商学院博士研究生，中国—东盟研究院科研助理。

冷战结束后，对外事务的敏感性逐步降低，经济、文化、社会、环境等低政治化问题越来越成为国家对外交往活动中的重点。为了更好地发挥中央政府的职能作用，一些主权国家将权力进行转移：向上转移到国家组织，向下转移

到地方政府，向外转移到非政府组织等。^①在国内政治国际化和国际政治国内化的双重趋势影响下，地方政府的主动性被不断激发，使其不只成为国内事务中的活跃角色，也登上了国际舞台，^②发展成为介于正式的国家官方外交与普通的民间外交之间的半官方外交。^③

改革开放以来，中国更加重视地方在对外开放和参与区域及全球治理中的重要作用，形成了中央和地方共同驱动、地方外交与总体外交相互配合的新格局。一方面，中央总体上发展经济的要求和对内改革、对外开放的战略是地方外交开展的最主要动因，^④顺应地方国际化的扩散和溢出趋势，推动其他地区的第二波国际化进程，这是国际体系和开放战略的均衡考虑。另一方面，地方政府基于自身利益积极介入外交决策，致力于推动中央政府将区域合作纳入政策并上升为国家战略高度，^⑤将国际合作视为可持续发展的必要环节，谋求突破国家限制以更好地融入世界市场的发展浪潮，^⑥加强区域间经济联系，进而促进本地区经济增长。

随着新一轮改革开放的推进，党的十七大报告提出要“加强人大、政协、军队、地方、民间团体对外交往，增进中国人民和各国人民的相互了解和友谊”，明确了地方外交在总体外交中的地位，也给予了地方更多优惠政策。2014年5月15日，国家主席习近平在中国人民对外友好协会成立60周年纪念活动上发表重要讲话，第一次明确提出“城市外交”，要求大力开展国际友好城市工作，促进中外地方交流，推动实现资源共享、优势互补、合作共赢。

中国和文莱于1991年9月30日建立外交关系，双边关系发展顺利；1999年，两国签署联合公报，进一步在相互信任和相互支持基础上发展睦邻友好合作关系；2013年，两国建立战略合作关系；2018年，两国关系提升为战略合

① 刘雪莲、江长新：《次国家政府参与国际合作的特点与方式》，《社会科学战线》2010年第10期，第162—166页。

② 陈志敏：《全球多层治理中地方政府与国际组织的相互关系研究》，《国际观察》2008年第8期，第6—15页。

③ 陈翔、韦红：《“一带一路”建设视野下的中国地方外交》，《国际观察》2016年第6期，第31—43页。

④ 张骥、丁媛媛：《中国民间外交、地方外交与人文交流70年——人民的外交》，《国际展望》2019年第5期，第54—72、154—155页。

⑤ 杨毅：《中国外交决策中的地方政府——以广西推动“泛北部湾区域经济合作”为例》，《理论月刊》2016年第5期，第110—116页。

⑥ William John Hopkins, *Foreign Relations of Sub-national Units: Learning from Each Other* (Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 2003), p. 154.

作伙伴关系。2021年，两国元首互致贺电庆祝中文建交30周年时，双方一致表示愿以2021年建交30周年为契机，加强战略沟通，深化抗疫和共建“一带一路”合作，推动中文战略合作伙伴关系不断取得新发展，造福两国和两国人民。经此发展，中国与文莱在政治、经济和文化等领域合作成果丰硕，前景广阔。

然而，中国与文莱存在的国力非对称性，使得双方采用传统外交方式合作有着许多不足之处，容易产生合作盲区，无法深化和具化战略合作伙伴关系，故为地方外交参与中国与文莱合作提供了绝佳契机和广阔平台，并与国家总体外交互相促进。结合此前文献分析，本文拟从次国家政府视角分析地方外交在中国与文莱合作中的角色和定位，以期进一步挖掘双边合作潜力，更好地促进中国与文莱的全方位发展。

一、地方外交参与中国—文莱合作的回顾

（一）基于“魅力之城”的合作

2004年起，中国—东盟博览会（以下简称“东博会”）及中国—东盟商务与投资峰会每年在中国南宁举办，至2021年已经成功举办17届，进一步推动了中国—东盟在经贸领域的合作。为了把东博会的国家专题展区做得更有实效，2005年第2届东博会首次推出“魅力之城”专题，11国签署了《“魅力之城”南宁合作宣言》。^①中国和东盟各国会选择本国在政治、经济、文化、教育、港口等方面具有代表性的城市作为“魅力之城”，通过该城市代表团展示特色产品、展演传统文化、推介重点项目、举办投资说明会等方式，综合展示其在多方面的发展成果和商机，以吸引大量参展企业客商和招商投资项目。东博会的“魅力之城”专题，作为商务与文化的结合，成就了东博会的一大创新，令中国—东盟的“城市外交”更加活力四射。^②文莱先后出任第3届、第14届中国—东盟博览会主题国，苏丹哈桑纳尔·博尔基亚均出席这两届东博会。文莱首都斯里巴加湾市连续17年作为东博会“魅力之城”，为中国与东盟广大的参会者所熟知，并由此带动了众多游客到文莱旅游，刺激了文莱旅游业的发展。

^① 《“魅力之城”成为中国—东盟博览会亮点》，新华网，http://www.xinhuanet.com/politics/2017-05/22/c_129611609.htm，访问日期：2020年11月13日。

^② 《东博会“魅力之城”：为中国—东盟“城市外交”增辉》，搜狐网，https://www.sohu.com/a/313756232_771920，访问日期：2020年11月8日。

（二）基于“友好城市”的合作

南京市与文莱交往历史源远流长。1408年，古淳泥国（今文莱）国王麻那惹加那乃率团造访明朝，其间不幸病逝，依照其“体魄托葬中华”遗嘱葬于南京。^① 该墓是中国与文莱悠久友谊的历史见证，也为双方结为“友好城市”打下了基础。为庆祝中文两国建交20周年，文莱驻华使馆于2010年12月20日来函，建议南京市与该国首都斯里巴加湾市结为友好城市。2011年11月21日，在时任中国总理温家宝和文莱苏丹哈桑纳尔·博尔基亚的共同见证下，南京市与文莱斯里巴加湾市在文莱举行签字仪式，南京市从而成为文莱对外结好的第一个友好城市，也是目前两国唯一一对友好城市。^② 随后，两市又在2018年11月17日续签了友好城市协议，并被列入中国与文莱两国《联合声明》中。

结为友好城市后，南京市与斯里巴加湾市也为此开展了丰富的人文交流活动。如南京市龙舟代表团应邀赴文莱参加龙舟赛，南师附中与文莱中华中学签署了缔结友好交流学校备忘录，文莱大学6名大学生受邀来南京参加为期两周的“南京国际青年交流计划”，南京市武术队应邀赴文莱进行武术表演等。^③ 2021年12月1日，南京市还专门开展了庆祝中国和文莱建交30周年暨南京市与斯里巴加湾市结好10周年纪念活动，安排了“我眼中的文莱与南京”主题画展，以及拜谒淳泥国王墓等活动。在活动当日，南京市体育总会与文莱武术总会、中国国旅（江苏）国际旅行社有限公司与文莱—中国友好协会、南京市雨花外国语小学与文莱中华中学、江苏中坤创嘉信息科技有限公司与文莱—中国友好协会分别签署合作备忘录，小红花艺术团表演了中国和文莱民歌联唱。^④

（三）基于“文莱—广西经济走廊”的合作

“文莱—广西经济走廊”的合作构想由文莱工业与初级资源部于2013年9

① 《淳泥国王历史陈列馆正式揭牌，再现中文两国友好交往历史》，南京雨花台区人民政府网站，http://www.njyh.gov.cn/ywdt/qnyw/201909/t20190910_1649196.html，访问日期：2020年11月23日。

② 《南京与文莱交往绵延600多年，与其首都缔结为友好城市》，《南京日报》网，http://njrb.njdaily.cn/njrb/html/2019-08/14/content_544790.htm?div=1，访问日期：2020年11月28日。

③ 《南京与文莱交往绵延600多年，与其首都缔结为友好城市》。

④ 《庆祝中国文莱建交30周年暨南京与斯里巴加湾结好10周年纪念活动举行》，http://www.nanjing.gov.cn/njxx/202112/t20211204_3219480.html，访问日期：2021年12月15日。

月提出，并得到中方积极回应。2014年9月，文莱政府与我国广西壮族自治区政府正式签署合作备忘录，共建“文莱—广西经济走廊”（以下简称“走廊”）。^①随后组建了双边合作工作委员会，广西壮族自治区人民政府一位副主席和文莱工业与初级资源部常任秘书联合担任委员会主席。2016年和2017年，走廊联合工作委员会先后在南宁成功召开第一、二次会议。作为为数不多的以地方名义与外国开展合作的项目，走廊主要包括“一港两园三种养”等重点合作项目，鼓励和支持两地企业在农业、工业、清真食品加工、物流、医疗保健、生物医药和旅游等各领域开展友好合作。

（四）基于“区域网络”的合作

为有效推动科技创新，推进可持续城市发展，东盟各国于2018年11月通过“东盟智慧城市网络倡议”，将包括斯里巴加湾市在内的26个东盟国家城市纳入，共同进行智慧城市网络建设。2019年11月3日，第22次中国—东盟领导人会议发布的《中国—东盟智慧城市合作倡议领导人声明》强调，双方致力于拓展科技创新合作，支持东盟智慧城市网络建设。其中提及支持中国南宁等城市同东盟城市，特别是“东盟智慧城市网络”相关城市建立互惠互利的城市伙伴关系，鼓励双方有关私营部门和机构建立伙伴关系。

二、地方参与中国—文莱合作的主要特点

（一）合作主体较为明确

对于文方而言，受国家发展水平及行政体制安排影响，文莱主要发展地区均在其首都斯里巴加湾市，资源、人口都集中于此，因此其参与主体主要为斯里巴加湾市。对于中方来说，主要是省（自治区）的城市政府及部门作为参与主体。具体而言，中国现有与文莱合作省份（自治区）主要是江苏与广西两地，而具体落实在南京、南宁和钦州等城市。同时，随着中国对东盟东部增长区（以下简称“东增区”）的重视，广东、海南与福建三省也被列为参与中国—文莱在东增区合作的主要省份。由于不同省（自治区）市的地理条件、资源禀赋和经济发展水平存在差异，中国地方政府的合作基础并不相同。南京是基于

^① 《文莱与广西合作将更紧密——访文莱苏丹哈桑纳尔》，广西壮族自治区人民政府网站，<http://www.gxzf.gov.cn/sytt/20170912-642567.shtml>，访问日期：2020年11月25日。

与文莱悠久的交往历史以及世代友好的深厚情谊，而广西则是源于其与东盟国家独特的“沿海沿边沿江”优势，以及国家对于其“构建面向东盟的国际大通道”的定位。广东、海南与福建三省的参与，除了自身在东南亚丰富的侨胞资源、相近的文化传统，其在行政管理能力与经济发展水平上的优势，更是中文两国中央政府所看重的。

（二）合作领域产生外溢效应

相比国家官方外交，地方外交更具有灵活性、多样性、创新性和弹性，既向上承接中央政府总体规划和部署，又向下统筹协调民间对外交流实践，有效联通官方、民间两个层面，协调统筹国际国内两个大局。^①同时，它可以避免相关非传统安全转化为“高级政治”，^②拓展国家外交运作空间。特别是在国家间关系紧张时，地方外交可以缓解僵化的局面。^③地方政府参与中国—文莱合作的重心主要集中于经贸与人文两大领域，并且取得了一定的佳绩。

需要指出的是，经贸合作推动了要素优势互补，优化了本地区资源配置效率；而人文外交增进了地方和民众的交往与相互认同，有助于提升中国周边外交和人文交流合作的水平，改变“近而不亲”的状况，缓解地区内冲突对中国崛起的阻碍作用。^④

新加坡尤索夫伊萨东南亚研究院亚细安研究中心于2021年2月10日发布的《东南亚态势：2021》（*The State of Southeast Asia: 2021*）调查报告，谈及“如果被迫在中美间选边站”时，69.1%的文莱受访者选择“中国”，这一比例仅次于老挝，位列东盟十国第二位。^⑤可见，通过经贸人文领域的合作，地方政府的经济人文外交功能也产生了一定的外部性作用，为中国与文莱的政治互信建设打下了更为坚实的基础。

① 彭昕：《“参与主体下沉”趋势中的地方外交——以中俄地方合作交流年为例》，《铜仁学院学报》2020年第3期，第65—75页。

② 张金平：《次国家政府外交在“桥头堡”开放战略中的定位》，《学理论》2010年第18期，第4—7页。

③ 陈翔、韦红：《“一带一路”建设视野下的中国地方外交》，《国际观察》2016年第6期，第31—43页。

④ 李益波：《培育亚太“共同朋友圈”：理论分析与实践路径》，《社会科学文摘》2017年第10期，第44—46页。

⑤ 《新加坡智库报告：中国援助受认可，美国战略影响力依然强大》，<https://new.qq.com/omn/20210214/20210214A01J1P00.html>，访问日期：2021年12月10日。

（三）合作过程逐渐深入

由于文化、经济和政治等领域存在差异，其他国家或地区与地方政府开展合作的动机、诉求也不同，这也会给地方外交带来深刻影响。

最早文莱通过两国的经贸平台，即东博会设立的“魅力之城”，推介文莱及斯里巴加湾市，虽然参展商较为热情，但展会本身带有较大随机性，产品及项目的顺利推广均有不确定性，经贸合作受限较大，这种“普遍撒网”难以取得理想效果。虽然文莱希望借助斯里巴加湾市与南京建立友好城市的契机获得更多对接及合作机会，吸引更多企业投资文莱，但双方经济体量、发展水平均存在一定差距，使得双方合作更多只是在文化、教育、旅游等人文领域进行，这显然难以满足文莱多元化的需要。因此，文莱在连续参展东博会，对广西有更多熟悉和了解的基础上，提出合作建设走廊这一构想，并很快得到了广西政府的响应。这一“精准合作”推动了双方在经贸领域的快速发展，效果显著。

可见，从最初通过友好城市推进人文交流，到借助走廊促进经贸合作，再到由搭建对话平台和融入城市网络参与多边合作，地方政府参与中国—文莱合作的进程并非一蹴而就。

三、地方参与中国—文莱合作的内因分析

（一）“一带一路”倡议对接共建国利益诉求的需要

面对油气资源总会枯竭的现实，早在20世纪80年代文莱统治阶层在对其利益与风险进行考量后，就敏锐地意识到在油气资源日益珍贵的情况下，经济多元化不仅涉及民众的生活福祉，还会影响到本国生存发展，更关系着文莱皇室的政权稳固，因此实现经济结构多元化迫在眉睫。从1980—1984年的第四个“国家发展五年计划”开始，此后的每一个五年计划中，文莱都明确要摆脱对石油及天然气的过度依赖，强调经济发展多元化是必由之路。近年来，全球油价波动态势越发明显、新能源发展日趋重要，文莱政府越发清醒地认识到改变经济结构单一、过分依赖油气行业的问题必须有更加清晰且明确的规划。2008年1月19日，文莱公布《文莱达鲁萨兰国长期发展计划（2035年远景展望）》（以下简称“计划”）。从计划的内容来看，“2035宏愿”只是计划的一部分，计划还包括“2007—2017年发展战略和政策纲要”和“2007—2012年国

家发展计划”。^①

作为小国，文莱要如期实现“2035宏愿”，必须依靠外力支援。从文莱现有利用外资情况来看，大部分外资多集中于能源领域，如荷兰、法国、美国、澳大利亚及日本等国的知名油气公司都已经在文莱有较长的投资历史。相较而言，基础设施建设、制造业、物流业等领域鲜有外资涉入。而这些领域恰恰是中国在推动“一带一路”建设中的主要领域。因此，文莱开始将目光转向中国。

（二）强化地方政府参与“一带一路”建设能动性的需要

一直以来，作为单一制国家的中国拥有高度集中的外交权力。根据宪法规定，国务院负责“管理对外事务，同外国缔结条约和协定”。在改革开放初期的高度中央集权体制中，没有中央层面的容许与鼓励，地方国际化进程的启动是难以想象的，因此地方政治和经济行为的自主性总是在中央—地方关系的背景下存在。^②为调动地方政府积极性，自改革开放以来，中央政府通过一系列权力下放和实施对外开放政策，将干部管理权、行政管理权、社会管理权和财政、税收、金融等权力下放给地方政府，这带来了中央与地方关系的调整，也使得地方政府逐渐成为中国外交事务的重要参与者。^③

作为国家官方外交的重要组成部分和支撑，地方政府可从事一定的国际活动，即当涉及国家整体利益时，地方政府的自主性和权威性是受到限制的，但在非传统安全、经济和文化等低政治化、低安全性领域，地方政府可以利用其非主权性和从属性特点参与合作。^④依托双边或多边路径，从经济、文化、教育等议题进行切入，地方外交可以有效推进气候变化、人权保护、流行病防治、城市反恐、跨境民族问题等非传统安全议题的解决。

2015年3月28日，商务部、发改委、外交部联合发布了《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》，指出要“开展城市交流合

① 罗传钰：《文莱“2035宏愿”评析》，<https://cari.gxu.edu.cn/info/1087/4469.htm>，访问日期：2020年12月2日。

② 苏长和：《国际化与地方的全球联系——中国地方的国际化研究（1978—2008年）》，《世界经济与政治》2008年第11期，第24—32页。

③ 赵可金：《中国城市外交的若干理论问题》，《国际展望》2016年第1期，第56—75、154—155页。

④ Ivo D. Duchacek, “Perforated Sovereign Ties: Towards a Typology of New Actors in International Relations,” in Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units* (Oxford: Oxford University Press, 2001), p. 32.

作，欢迎沿线国家重要城市之间互结友好城市，以人文交流为重点，突出务实合作，形成更多鲜活的合作范例”。为更好推进“一带一路”建设，中央政府鼓励各地区发挥区位优势，实行更为积极主动的开放战略，开展与相邻国家的跨国合作，全面提升开放型经济水平。“一带一路”倡议的这一经济属性也降低了地方政府来自安全和主权方面的政策压力，满足了地方经济发展和转型升级的内在需求，增强了地方政府与“一带一路”共建国家及其地区开展投资贸易、人文交流等领域合作的意愿。倡议提出后，中国地方政府主动对接，通过扩大与“一带一路”共建国家的经贸合作、基础设施建设合作推动地方对外贸易的发展和转型升级。包括港澳在内的33个省区市及特别行政区都提出了对接“一带一路”的规划，地方新一轮改革开放通过“一带一路”倡议被带动起来。

（三）地方政府获取中央更大政策支持的需要

考虑到中国各地方经济发展水平不均，地方政府参与外交事务的能力和水平也有较大局限，因而中央政府也给予了地方政府更多政策扶持的机会，鼓励地方政府通过举办大型国际活动，如展览会、对话等，帮助地方政府获取参与区域及全球治理的经验，提升其参与对外开放的治理能力和水平。广西就是典型案例。

广西同时享有民族区域自治政策、西部大开发政策、沿海地区开放政策和边境贸易政策，并已经形成包括钦州保税港区、凭祥综合保税区、南宁保税物流中心、北海出口加工区等在内的北部湾保税物流体系，各种开发开放试验区、沿边金融综合改革试验区、沿边开发开放经济带等也正加速推进。加上与东盟国家独有的区位优势，广西近年来在国家对外开放和发展战略全局中的地位日益凸显。2014年底，国家把广西定位为“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”有机衔接的重要门户。2015年3月8日，国家主席习近平在全国两会期间与广西代表团代表座谈时指出，“一带一路”倡议对广西的定位是发挥广西与东盟国家陆海相连的独特优势，构建面向东盟的国际大通道，形成“21世纪海上丝绸之路”和“丝绸之路经济带”有机衔接的重要门户。2019年设立的广西自由贸易试验区也明确了要建成引领中国—东盟开放合作的高质量自由贸易园区。

中央政府对广西的政策支持不仅使广西成为中国与东盟经贸合作的主要平台，还打开了广西发展的国际视野，推动广西步入一个快速发展的轨道。广西

也基于这些平台积极摸索参与外交事务的经验。例如，广西作为东博会的承办方，在共建中国—东盟自由贸易区的进程中形成了“南宁渠道”。随着其深化中国—东盟合作的平台效应不断凸显，《南宁宣言》《南宁共识》深入推进，“南宁渠道”从经贸领域扩展到各个领域，^①将政治外交、经贸促进和多领域合作结合起来，形成中国与东盟全方位、包容性极强的合作发展模式。这些都为广西与文莱推进走廊建设提供了较好的资源储备。

四、地方外交在中国—文莱合作中的价值

（一）合作主体多样增加文莱经济战略实现的可能性

石油与天然气产业不但是文莱经济的主要一环，更是文莱政局稳定的重要支柱。马来人的“衣食无忧”自不必说，其他民族与马来人得以和睦相处，经济利益是很重要的原因，也正有赖于油气行业的贡献，文莱政府才得以有较为充足的资金实行高福利政策，倘若油气行业不景气，民众的生活品质势必会受到牵连，政局也会受到极大冲击。

基于此，文莱渴望通过引入外资来推动其经济多元化，加快对油气行业的升级改造，实现“2035宏愿”，以保证其可持续发展，维护现有的政治体制及福利制度。然而，与国家合作重视战略价值、倾向于长期性的做法相比，企业在东道国的投资合作往往更注重经济效益，倾向于在短期内以较少成本和较低风险获得最大利益，因此对于那些带有较大功利性和投机性的西方投资者来说，文莱苏丹的宏伟蓝图并不是一个有强烈吸引力的愿景。在关键的过渡时期，许多外国投资者已决定离开该国。例如，花旗银行在战略考量后于2014年关闭了其在文莱的业务，汇丰银行在2017年也采取了同样的做法。在文莱宣布实施《伊斯兰刑法》的过程中，许多西方发达国家的公司企业和投资者，都宣布抵制文莱在海外的产业，或者终止与文莱的经贸合作。

相比较之下，此前“走出去”的中国企业多数为央企或地方国企，他们的海外投资规划不仅要考虑自身利益，还要尽量贴合国家经济外交的需要，故中国与文莱的合作却是如火如荼。中国银行逆势而上，于2016年在该国开设了分行，这也是其首家海外自建银行机构，为中企参与文莱经济多元化发展提供

^① 《东博会：成就广西，问道东盟》，中国—东盟传媒网，<http://www.china-asean-media.com/show-42-19653-1.html>，访问日期：2020年12月1日。

了急需的资金来源。

随着“抱团出海”的中企日益增多，各种规模的私营企业也逐渐成为“走出去”的重要主体，这给国家管理中企海外投资带来了不小的难度。因而，以地方政府作为合作主体，既符合国家在推进“一带一路”建设时自上而下对地方政府提出的新要求，将经济外交与地方外交注重的经济领域相契合，又可以激发地方动力，有针对性地引导企业海外投资的方向与路径，以具体项目的方式有效整合相关企业，进而促成中央、地方和企业合力推动与东道国的合作。例如，文莱与广西共建的走廊就涵盖了“一港两园三种养”等重点合作项目。除了摩拉港的合作建设方系广西国有企业广西北部湾港务集团，其余的项目建设方均是私营企业。在广西政府将这些项目纳入走廊合作框架后，这些企业不仅获得了政策引导，还得到了相应的政策支持，在与文莱合作上获得了有力支撑。

渔业合作就是一个典型例子。作为“文莱—广西经济走廊”框架下的重点项目，广西海世通渔业（文莱）有限公司2016年在文莱成立，从事海洋水产品的种苗繁育、养殖、收购、加工与销售等。如今，海世通创下文莱渔业养殖领域的多个“第一”：第一个出口国外的鱼产品货柜、第一个规模化鱼苗养殖基地、第一个深水网箱养殖基地。^①在2017年第14届中国—东盟博览会上，文莱苏丹哈桑纳尔·布尔基亚给予文莱的代表品牌资格全力支持该公司参加此次展览。苏丹还亲自参观了该公司的展位。该公司生产的深海鱼于2019年在文莱举行的国宴上出现。生产深海鱼项目为文莱薄弱的离岸深海设施化养殖打下了坚实基础，在鱼苗、成品鱼养殖实现突破后，帮助文莱渔业在开拓国际市场上踏出第一步，推动了中文两国在渔业领域的长期共同进步。

（二）合作内容丰富推动双方建立紧密关系

随着“一带一路”倡议的提出，中国保持“共商、共建、共享”的合作态度，以互利共赢为目的维系双方合作，推动双方加强政治互信，能够直接影响文莱对华印象及政策的波动。然而，大小国实力不平等这一先天性不足，使得中国运用传统方式（如通过国家领导人、中央政府各部门等）开展合作容易引发文莱的担忧与顾忌，许多工作难以有效落实。相比较之下，地方政府作为次

^① 孙广勇、林芮：《中企助文莱打造渔业研发中心》，环球网，<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnKgEZf>，访问日期：2020年11月28日。

国家实体，不同于民间外交，具有很强的官方色彩，又有着独特的优势，其看似服务地方政府，但可能影响两国外交政策，并在国家间关系出现问题的时候能继续推动两国沟通与交流，协助解决问题。

中国地方与文莱合作所建立的产业，已经涵盖文莱的能源、物流、海产品养殖、农业种植等领域。这些合作并未仅停留在资金投入层面，也并未简单地将文莱作为货物中转站，而是通过中国技术、中国管理经验给文莱带来实实在在的收益。这是一种以技术扶持、经验传授和资金支持为路径，以长期可持续发展为导向，以共同成长、互利共赢为目标的伙伴关系，也是双方于2013年将双边关系升级为战略合作关系后的硕果，更是对战略合作伙伴关系的最好诠释，不但有利于东道国的经济多元化发展，也助推了中国推动“一带一路”建设。

地方政府与文莱开展的经贸合作也推动了中国与文莱在政治上的相互信任。2018年11月18日，习近平主席开始对文莱进行国事访问，这是习近平主席首访文莱，也是中国国家元首时隔13年再次到访，对新时期提升中文关系具有里程碑意义。^①在随后发表的《中国和文莱联合声明》中，两国元首一致决定建立中文战略合作伙伴关系，中国与文莱的紧密关系逐步升温。^②相比于此前以经济合作为主的伙伴关系，战略合作伙伴关系超越了意识形态和社会制度的差异，意味着两国将在区域和国际事务上进行更紧密的协调、更长期稳定的合作。

此外，走廊也加深了文莱与中国地方政府之间的心意相通。新冠疫情暴发后，文莱第一时间向广西表达了慰问和关切，并向广西捐赠了一批医用口罩。在全球疫情形势严峻的情况下，中国地方政府通过中国驻文莱大使馆向文莱捐赠抗疫医疗物资。广西壮族自治区人民政府与南京市政府先后联合在文莱的地方企业，向文莱捐赠了一批抗疫医疗物资，支持文莱人民抗击新冠疫情。这充分体现了双方守望相助、手足相亲的深厚情谊，表明地方外交已成为促进双方交流合作和民心相通的重要纽带和桥梁。^③

① 《前瞻 习近平访问文莱：为中文关系发展注入新动力》，中新网，<https://www.chinanews.com/gn/2018/11-17/8679212.shtml>，访问日期：2020年11月29日。

② 《习近平主席访问文莱背后的友好故事》，人民网，<http://world.people.com.cn/n1/2018/1120/c1002-30412022.html>，访问日期：2020年11月2日。

③ 《广西向文莱捐赠一批抗疫医疗物资》，广西壮族自治区人民政府网站，<http://www.gxzf.gov.cn/gxyw/t5023717.shtml>，访问日期：2020年11月30日。

（三）合作成果丰硕增强双方参与区域合作的信心

东增区系东盟内部次区域合作的主要区域，该区域成员地理位置接近，经济发展水平相当，人文风俗相似，自然资源丰富，有着较大的发展潜力。但受央地关系影响，加之能力有限，该区域自成立以来就未能获得较好发展。作为东增区唯一一个全国参与的成员，文莱有着较大优势，也一直渴望在该区域能够发挥更重要的引领作用。然而，文莱的雄心受制于其主要港口摩拉港的落后。

作为走廊的旗舰项目，2018年7月接管后，广西北部湾国际港务集团派遣了技术专家组赴文莱进行技术指导，摩拉港有限公司对集装箱码头的设备以及系统进行了升级，实现了码头信息化管理，操作效率明显提升，港口的货物处理能力和工作效率也稳步增长。2020年12月22日，文莱摩拉渔港项目成功签约，北部湾港集团旗下摩拉港公司将拥有该项目40年的开发与运营权，这也是北部湾港集团与文莱政府在摩拉港项目合作基础上的又一个里程碑项目，也是走廊建设取得的又一个新突破。^①

通过与广西在走廊上的合作建设，尤其是近年来双方在摩拉港管理上取得的成功，文莱获得了更多信心。随着摩拉港的基础设施更新与效率提升，文莱致力于将摩拉港建成国际大港，使之成为新的经济增长点，并将其打造成为东盟东部增长区的航运中心、运输中枢，打造区域互联互通，形成自身在该区域的核心地位。^②同时，文莱也希望借此加强与中国的经贸关系，通过直接贸易产生投资并进入东增区这一市场，增加该次区域内部和整个区域的贸易和投资，为次区域经济发展树立典范。

对于中国而言，东增区其他成员国的发达地区有着资源过于集中、虹吸效应较强等特点，无论是国家合作还是中企投资，都以这些地区为首先考量对象。而文莱与广西的合作为中国参与东增区发展提供了另一种合作思路，即以地方作为中国—东增区合作的主要主体。基于此，借助中央政府的合作框架与政策支持，地方政府能够遵循较为明确的目标与思路开展有效合作，同时也能依据对象、领域和产业等实际情况发挥一定的主观能动性，与东增区地方政府

^① 《北部湾港集团今天签约一重要项目》，搜狐网，https://www.sohu.com/a/439906331_237762，访问日期：2020年11月2日。

^② 孙广勇、林芮：《“中国管理团队让港口面貌焕然一新”》，人民网，<http://world.people.com.cn/n1/2018/1208/c1002-30450810.html>，访问日期：2020年11月1日。

通过合作积累经验,进而使双方合作内容上升为中央政府合作的重要内容。

为此,在2019年4月举办的第二届“一带一路”国际合作高峰论坛期间,两国领导人提出要将走廊建设成为中国—东盟区合作和“陆海新通道”建设的双示范项目,并在11月中国—东盟区合作第2次部长级会议联合声明中提出,“中国福建、广东和海南省将参与中国—东盟区合作”。“中国地方政府、企业和东盟区在具体项目上的合作将会进一步提升中国—东盟区合作。”^①

五、地方未来参与中国—东盟合作的建议

(一) 加强自身能力建设,服务国家总体外交

全球化时代,国际发展话语权正在向分散化、扁平化方向演变,在一国宪政框架、法律权限和中央政府的指导下,地方政府行使相应对外交往职能可以参与中央政府不善处理的事宜,减少中央政府的工作压力,避免国家整体外交承担的风险。^②但是,由于地方外交在中国仍是一个相对较新的领域,无论是对外事务规划能力还是管理体制都还处于起步阶段,对于那些地方政府来说,自主处理涉外事务的整个过程如同“摸着石头过河”。同时,虽然中国与东盟之间的贸易量逐年增加,但是逆差在拉大,且贸易产品多以东盟国内所需生活品为主,工业产品不足,这说明地方外交还未能有效推动经贸数量的增长。此外,地方政府的体量及经济发展水平有限。例如,广西虽然近几年经济发展增速较快,但仍然需要奋力追赶发达省份,区域内企业规模不大、产业较为分散、资金支持有限等都是先天性不足。

因此,地方政府一方面应杜绝本位主义和地方保护主义思维,坚守服务、补充国家总体外交这一基本点。面对以一国之力参与合作的东盟,地方政府需要平衡双方的利益诉求,在看清现实不足的前提下明确发展重点,形成自身的“软”方式增进双方治理协作的操作性、持续性和创新性,促进“一带一路”资源的整合与有效利用。另一方面,应继续加强对外事务治理体系的专业化建设,既要组织体制上强化对外事务

^① 《中国—东盟东部增长区合作第2次部长级会议联合声明》,中国驻东盟使团经济商务处网站, <http://www.mofcom.gov.cn/article/jiguanzx/201911/20191102916230.shtml>, 访问日期:2020年11月15日。

^② 余逊达:《地方外交、民间外交与中美关系》,《浙江社会科学》2015年第11期,第14—16页。

管理机构，使其能够“从宏观上把握一个城市开展对外交往的战略意图和行动计划，能够统筹协调各方面资源为城市发展战略目标服务”；^①又要从行政体制上健全对外事务运行机制，协调统筹现有不同部门的对外事务，减少“碎片化”管理，利用现有基础和经验完善高层对话平台，构建国际交流与合作的平台体系，不断增加自身在政策衔接、议题设计、人员参与等方面的影响力。

（二）增加政策沟通频次，丰富地方外交手段

中央政府推动地方外交的方式带有一定的时效性和阶段性，地方政府在每一阶段获得的政策支持也会有所不同。这使得地方政府在一定时间后集聚了较多的支持政策，同时它们多数又属于框架性支持，即以“放开口子”的放权政策为主，如何执行、在哪些领域进行、与其他政策怎样衔接等问题都需要地方政府进一步思考并推进。

对于期望合作的外国政府及投资者而言，地方政府所获得的政策汇聚，抑或受宣传手段所限无法第一时间告知，抑或在短时间内难以细化政策的具体执行，使得他们容易产生谨慎观望态度，也在一定程度上降低了其进一步推进合作的意愿。同样，外国政府也在随着全球经济环境的变化调整自身经济发展规划以及招商引资政策，这些政策更新也较少为地方政府所获知。

因此，地方政府应首先解决信息获取不对称的问题。合作双方应各自梳理并上报近年双方政策规划的更新情况，加深对彼此政策更新和规划调整的认识，定期举办各类沟通会议，根据双方利益诉求制定、监控、调整和落实共同政策，以此强化沟通机制的频率与内容，便于双方就政策研究和协调以及合作项目实施进行及时跟进和调整。同时，地方政府也应找准定位，充分利用政策叠加优势，对政策进行融合与协调，借完善双边磋商机制、整合多边合作机制来搭建双多边政策对接平台。中央政府应将文莱合作从双边延伸至区域，即以利用走廊这一平台为基础，吸收现有地方省份与文莱合作的经验，鼓励参与东增区合作的地方省份加强与文莱在其他领域的合作，丰富与文莱合作的方式和手段。中央政府可以通过提供培训、举办研讨会等方式增强官员间交流，提升其行政规划及管理能力，还可通过项目合作，拓宽现有项目广度，在内容和形式上为地方与文莱合作提供基础性补充与配合，推动国家总体关系发展。

^① 赵可金：《中国城市外交的若干理论问题》，《国际展望》2016年第1期，第56—75、154—155页。

（三）调整经济合作策略，拓宽双方合作领域

当前，在中国及其他国家企业的投资建设下，文莱的基础设施已经较为完善，因而中国对文莱的投资应从基础设施转向其他领域。同时，新冠疫情的发生也使文莱经济多元化的重点开始调整，医疗健康和数字经济等产业成为文莱未来发展的重中之重。因此，地方政府需要调整与文莱合作的策略。

首先，地方政府应结合文莱的发展重点，以及企业在文投资情况，引导企业打造产业链，即以现有重点项目为基础，鼓励其他企业入驻上下游产业，或者借助重点项目的优势延伸至其他行业。其次，地方政府要重视农业合作。通过广西、云南、湖南等地方省份（自治区）与其他东盟国家的成功合作经验及优势，通过加强农业基础设施，提高粮食作物种植技术，增加经济作物品种和提高产量来帮助文莱缓解粮食安全担忧。再次，地方政府要帮助加快水产养殖合作。可以充分利用文莱现有丰富的渔业资源，推动中国成熟和先进的水产养殖技术的实施，在渔业资源开发和海洋环境保护领域开展海洋经济合作，助推文莱海洋资源的可持续利用。复次，地方政府可把数字行业作为未来合作的重点领域。对于2020年上半年文莱数字经济理事会启动的《数字经济总体规划2025》，地方政府可以通过中国—东盟信息港项目开展城市合作，助推文莱实现“通过数字化转型实现智慧国家”的愿景，为中国—东盟智慧城市合作树立良好榜样。最后，地方政府可帮助文莱企业扩大贸易渠道。中国庞大的消费市场为文莱提供了一个多样化的经济发展机会，能使文莱的中小型企业摆脱国内市场过小带来的束缚。加大全程冷链物流运输投入，不仅可将企业的优质产品输送至中国内地，还可借此使企业触角延伸至欧洲。

（四）加大民间外交力度，转型经济人文外交

地方外交要更好适应中国外交向大国外交的转型，从经济驱动向经济人文并重转型，从吸收引进向双向交流互鉴和积极参与区域和全球治理转型。^①在总体外交政策框架中，还要处理好政治互信、经贸合作与人文交流的关系，既不可认为只要有战略合作、经济相互依赖就可高枕无忧，忽视国与国关系的社会和人文基础，也不可空谈人文和民间交往，而不注意夯实政治经济基础。在

^① 张骥、丁媛媛：《中国民间外交、地方外交与人文交流70年——人民的外交》，《国际展望》2019年第5期，第54—72、154—155页。

对外经贸合作大规模推进的同时，要避免过于关注本地区经贸发展，还要补齐思想文化对外传播的短板。在推进“一带一路”等合作倡议的过程中，要更加重视民心相通在经贸合作中的作用。

受文莱管控限制，商会、协会在经济领域的推动作用还未得到充分发挥。地方政府与文莱一方面可以通过企业合作促进产业发展，同时注意共同培育文莱中小企业；另一方面可以加强与商业团体的交流，增加与高校合作的机会，增加留学生、奖学金等，共同推动人文领域的研究。双方可协助企业做好社会责任履行工作，加强企业形象打造。

The Role and Prospect of Local Diplomacy in China-Brunei Cooperation

LUO Chuanyu and ZHI Pengyu

Abstract With the promotion of “the Belt and Road” construction, local governments have increasingly become a very active subject in China’s foreign exchanges. Due to the differences between China and Brunei, local diplomacy can play a very important role in cooperation between the two sides. There are four levels of local diplomacy in China Brunei Cooperation, whose main body is clear, the development process is gradual, and a comparison has been formed between economic, trade, humanities and political mutual trust. Based on the analysis of internal causes, this paper points out that the local diplomatic’s subjects are diverse, the inclusiveness and results are fruitful, which not only promote the establishment of close relations between the two sides, but also strengthen the confidence of both sides in participating in regional cooperation. In combination with the existing shortcomings, local diplomacy should increase communication frequency policies in terms of system design, adjust economic cooperation strategies, and Strengthen non-governmental diplomacy, to promote the deepening and specialization of strategic cooperative partnership.

Keywords Brunei Darussalam; local diplomacy; economic corridor

Funding This paper is a study on “Legal risks and responses of Chinese enterprises’ investment in Southeast Asian countries in the context of deepening the construction of ‘the Belt and Road’” (No. 2020QGRW003), a humanities project under the “Guangxi Higher Education Department’s Thousands of Backbone Teachers Training Program”.

Authors LUO Chuanyu, associate professor of China-ASEAN Research Institute, Guanxi University; Zhi Pengyu, Ph. D Candidate of the School of Business, Guangxi University.