

中国与周边国家经济关系 及政策选择*

□ 宋国友

〔关键词〕 周边国家、周边外交、经济外交、经济政策

〔提 要〕 随着中国经济实力的不断上升，与周边国家的经济联系日益增加，经济手段为中国开展周边外交提供了更多的政策选择，其在服务周边外交工作中的作用值得关注。本文从具体经济政策入手，分析中国与周边国家经济关系的现状，并在此基础上就贸易、投资、自由贸易区建设等经济政策调整提供思路，以更好地服务于周边外交工作。

〔中图分类号〕 F125

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2013) 3 期 0033-11

〔完稿日期〕 2013 年 4 月 30 日

〔作者简介〕 宋国友，复旦大学美国研究中心副教授

周边外交在中国外交布局中处于首要位置。经济外交也日益成为中国外交的重要内容。因此，在周边地区推进经济外交具有极为重要的战略意义。当前，中国处于与周边国家关系矛盾多发期、美国重返亚太的敏感期以及自身和平崛起的瓶颈期交汇的特殊时点，如何实现与周边国家的包容性增长和

* 本文系国家社科基金重大项目《美国的亚太布局与我国的亚太方略》（项目批准号：12&ZD083）阶段性成果，同时受上海市浦江人才计划项目资助。

共生性发展,把自身在周边地区的经济影响力转化为政治影响力,并借此更好地维护国家利益、提高外交影响力,成为中国面临的重要战略议题。

经济政策是开展经济外交的抓手。中国需要通过实施一系列经济政策,让周边国家分享中国经济实力不断壮大、改革开放进一步深化以及对外投资不断增加的红利,从而形成总体上互利互惠、相互依存的格局;在特定条件下,甚至可以通过经济影响力来影响和塑造周边国家的对华政策取向。中国在周边地区开展经济外交主要涉及贸易、投资、自由贸易区、货币、金融以及援助等方面的经济政策,学界对于此类具体经济政策的讨论不多。本文将在分析中国与周边国家在各经济领域关系的基础上,重点阐述在周边外交工作中具体经济政策的调整和应用。

一、周边贸易

中国是周边若干国家的第一大贸易伙伴国,也是不少国家贸易顺差的最大来源国。^[1] 对华贸易及对华出口是这些国家经济发展的重要推动力。随着中国政府转变经济增长方式、扩大内需以及推动国际贸易平衡等经济发展战略的持续推进,中国将从国外进口更多的商品,中国市场对于周边国家的重要性将愈发明显。

总体而言,周边国家在对华贸易中享有巨额顺差。如表一所示,2011年,23个周边国家对华贸易顺差达1150亿美元。在这个意义上,周边国家充分分享了中国市场的利益。但是,中国与不同周边国家之间的贸易也存在严重的不平衡现象。其一,海上邻国和陆上邻国不平衡。在6个海上邻国中,日本、韩国、印度尼西亚、马来西亚和菲律宾均有对华巨额贸易顺差,仅有文莱对华贸易略有逆差。在14个陆地邻国中,只有蒙古、俄罗斯、哈萨克斯坦和老挝4国对华贸易顺差,而朝鲜、印度、巴基斯坦、尼泊尔、不丹、阿富汗、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、越南和缅甸10国对华均为贸易逆差。其二,政治关系和贸易关系的失衡。一些和中国有着密切外交关系和政治合作的国家,比如巴基斯坦和柬埔寨,对华贸易存在巨额逆差,且占其对外贸易比重较大。

[1] 本文所指的周边国家,是小周边,即14个陆上邻国和6个海上邻国。需要说明的是,为研究方便,本文在论述中将东盟作为一个整体,其所有成员国均作为中国的周边国家。

巨额贸易逆差成为这些国家对外经济的重要问题，也因此构成这些国家与中国双边关系中的消极性因素。但某些对华不友好的国家，却享受了大量的对华贸易顺差。

表一：2011年中国与周边邻国的贸易和投资（亿美元）^[1]

国家	贸易			投资	
	出口	进口	贸易平衡	流量	存量
日本	1482.7	1945.6	-462.9	1.5	13.7
韩国	829.2	1627.1	-797.9	3.4	15.8
朝鲜	31.6	24.8	6.8	0.6	3.1
蒙古	27.3	37.0	-9.7	4.5	18.9
印度	505.4	233.7	271.7	1.8	6.6
巴基斯坦	84.4	21.2	63.2	3.3	21.6
尼泊尔	11.8	0.1	11.7	0.1	0.2
不丹	0.2	0.0	0.2	无	无
阿富汗	2.3	0.0	2.3	2.9	4.7
俄罗斯	389.0	403.7	-14.7	7.2	37.6
哈萨克斯坦	95.7	153.9	-58.2	5.8	28.6
吉尔吉斯斯坦	48.8	1.0	47.8	1.5	5.3
塔吉克斯坦	19.9	0.7	19.2	0.2	2.2
印度尼西亚	292.2	313.4	-21.2	5.9	16.9
马来西亚	278.9	621.4	-342.5	0.9	8.0
菲律宾	142.6	179.9	-37.3	2.7	4.9
新加坡	355.7	281.4	74.3	32.7	106.0
泰国	256.9	390.4	-133.5	2.3	13.1
越南	290.9	111.2	179.7	1.9	12.9
文莱	7.4	5.7	1.7	0.2	0.6
柬埔寨	23.1	1.8	21.3	5.7	17.6
老挝	4.8	8.2	-3.4	4.6	12.8
缅甸	48.2	16.8	31.4	2.2	21.8
总数	5229.1	6379.1	1150.0	91.9	322.9

（数据来源：作者根据《中国统计年鉴 2012》和《2011 年度中国对外直接投资统计公报》计算所得）

[1] 负数表示中国对该国贸易逆差，数据为四舍五入数值。

贸易领域的这两大错位性失衡是部分周边国家“经济上依赖中国、政治和安全上依赖美国”现象出现的重要原因。对此,中国需要通过贸易结构优化改变失衡格局。虽然贸易顺差或者逆差在很大程度上是产业结构等客观经济因素作用的结果,但可以通过关税调整、通关安排、政府大宗采购以及企业引导等政策措施加以优化。对于那些与中国有着巨额贸易逆差的周边国家,中国应重视其关切,采取相关措施改善逆差情况。而对那些对华不友好的国家,可以适当控制其对华贸易顺差的幅度。

二、周边投资

中国是全球最大的制造业国家,在国际竞争激烈、成本压力上升以及发展方式转变的大背景下,中国国内正在进行大规模的产业结构转型升级。随着产业结构转型升级的推进,产业转移成为必然趋势,并大致通过国内转移和周边转移两条路径实现。在实施中部崛起和西部大开发的区域协调发展战略背景下,中西部承接东部的产业项目成为国内产业转移的重要选择。同时,中国还可放宽视野,超越国内产业转移的局限,考虑将部分产业转移至周边国家,此即为产业转移的周边路径,亦能理解为对周边国家的投资。

事实上,从非金融的直接投资角度看,周边国家一直是中国对外投资的重点。2011年,按照投资流量计算,中国对周边国家的投资为91.88亿美元,占全部对外投资(317.4亿美元)的28.9%(不包括港澳台)。^[1]在对外直接投资存量排名上,新加坡、俄罗斯、哈萨克斯坦、缅甸、巴基斯坦、蒙古、柬埔寨和印度尼西亚八国均在中国对外投资存量的前20位国家和地区中,投资额达269亿美元(不包括港澳台)。^[2]在投资政策的制度推进上,中国已与除文莱以外的所有周边国家签定了双边投资保护协议。^[3]

大多数周边国家,特别是陆地周边国家,与中国经济发展尚存在一定差

[1] 2011年,中国对外投资流量为746.5亿美元,其中对香港地区的投资为356.5亿美元。参见商务部:《2011年度中国对外投资公报》,第30-31页。

[2] 同上,第9页。

[3] 商务部条约法规司:“我国对外签订双边投资协定一览表”,<http://tfs.mofcom.gov.cn/article/Nocategory/201111/20111107819474.shtml>。

距,需要来自中国的相关产业投资促进本国经济发展。对中国企业而言,将部分产业布局至周边国家具有相对的经济地理优势和文化传统优势,总体上也能够获得经济利益。因此,中国向周边地区进行产业转移能够形成双赢的互利局面;^[1]同时,通过主动对周边国家进行投资,有助于中国向地区产业链的上游和高端方向发展,逐步形成以中国为中心、辐射周边国家的地区产业分工模式。这种模式与上世纪80年代东亚地区的“雁行模式”相类似,但由于中国的地理位置和经济总量,这种产业分工模式更具影响力和辐射性,能够带动东南亚甚至南亚和中亚等周边国家的经济发展。

从周边外交的角度看,中国对周边国家的投资政策还存在进一步调整的空间:其一,投资国别调整。要引导增加对东南亚地区的马来西亚、南亚地区的印度和中亚地区的塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦的投资。截止到2011年底,中国对这些国家的投资总额仅有数亿美元。与这些国家的经济潜力及其与中国的双边关系相比投资过少,投资所能产生的政治效应没有得到最大限度的发挥。其二,投资行业调整。中国对周边国家的投资集中于资源型行业和能源型行业,比如,中国对俄罗斯的投资集中于农、林、牧、渔行业,对中亚国家为能源行业,对东盟国家则集中于电力、煤气行业。此类投资虽然符合中国经济发展的需要,也契合周边国家的比较经济优势,但容易招致环境破坏或资源攫取等批评。未来,中国对周边国家的投资可从资源、能源行业逐步转向基础设施建设、经济开发和制造业领域,相对减少对当地资源和能源的开采,更好地帮助周边国家实现可持续发展。

三、周边自贸区建设

2001年,中国与东盟达成建立自贸区共识,并于次年签署《中国与东盟全面经济合作框架协议》,自贸区建设正式启动。2008年,中国与新加坡签署《中华人民共和国政府和新加坡共和国政府自由贸易协定》。2009年,中国与巴基斯坦订立了《中国-巴基斯坦自由贸易区服务贸易协定》。此外,

[1] 刘友法:“未来10年中国周边经济安全形势及对策思考”,《国际问题研究》,2012年第4期,第87页。

中韩自贸区、中日韩自贸区谈判持续推进。2012年11月，东盟十国与中国、日本、韩国、印度、澳大利亚、新西兰共同发布《启动〈区域全面经济伙伴关系协定〉(RCEP)谈判的联合声明》，正式启动这一覆盖16个国家的自贸区建设进程。^[1]

中国当前的自贸区谈判重点集中在东亚地区。在美国努力推进跨太平洋战略经济伙伴关系协定(TPP)、日韩加速推动东亚区域内自贸区谈判以及东亚经济体经济总量较高等因素下，以东亚为重点的自贸区谈判策略可以理解。但中国在自贸区谈判战略上存在“东重西轻”的失衡情况，与东亚国家展开谈判或业已签订自贸协定较多，而对与中亚国家、俄罗斯以及蒙古等关注较少。从布局大周边、建设全方位自贸区网络角度看，俄罗斯、中亚国家和蒙古等周边国家与中国经济互补性较高，与这些国家订立自贸区协议不仅有利于扩大双边经济，也有利于中国在全方位自贸区建设中取得先机。

如何进一步细分和深化现有的自贸区值得关注：其一，在东亚地区诸多自贸区谈判中，中国要重点考虑与韩国达成双边协定，并以此来带动中日韩以及“10+3”自贸区谈判。其二，中国可对与东盟国家的自贸区协定进行梳理，在继续推动中国—东盟自贸区“10+1”运行的同时，思考与泰国、老挝、柬埔寨、印度尼西亚、马来西亚等国签订更为深入的双边自贸协定，着力打造升级版的“10+1”。当然，这并不意味对原有“10+1”的否定，而是一种继承性的更新和发展，即在中国与东盟现有的“10+1”基础上，根据中国和相关东盟国家的意愿和选择，订立不同的双边自贸协定，进一步密切中国与这些国家的双边经贸关系。

从可行性看，上述设想与中国—东盟自贸区并不矛盾。现有的“10+1”并未规定中国不能与东盟成员国之间订立新的双边自贸协定。2008年，中国已与新加坡订立了中新自贸协定，双方在“10+1”的基础上，进一步加快了贸易自由化进程，拓展了双边自由贸易关系与经贸合作的深度与广度。

对中国而言，升级版的“10+1”意味着更多的外交选择。在现有“10+1”框架下，某些东盟国家无论其与中国的政治和安全关系如何，或对中国采取

[1] 关于中国自由贸易协定的进展情况，参见商务部中国自由贸易区服务网：<http://fta.mofcom.gov.cn/index.shtml>。

了什么样的挑衅政策，都能够按照既有的条款享受无区别的贸易优惠，大大制约了中国的政策选择空间。创设新的自由贸易协定，将其作为发展周边经济战略的重要政策手段，中国则可获得更大的政策灵活性。

四、周边货币政策

中国的周边货币政策目标是扩大人民币的地区使用规模，提升人民币在地区货币体系中的影响。目前，中国在周边地区实施的主要货币政策及进展包括：1. 跨境贸易人民币结算。跨境贸易人民币结算已经在所有省份全面推开，进出口企业可以自主选择以人民币计价、结算和收付。跨境贸易人民币结算量和外商直接投资人民币结算均大幅增长。2. 周边国家双边本币互换。金融危机以来，中国已主动或者应邀与韩国、马来西亚、印度尼西亚、新加坡、蒙古、哈萨克斯坦、泰国和巴基斯坦等国进行或者延续了货币互换协议。3. 在与周边国家贸易中推进本币结算。2011年6月，中国与俄罗斯签订双边本币结算协定；中日韩三国在贸易本币结算方面也进行了积极探索。上述政策提升了人民币在东亚地区汇率体系中的影响。目前，在东亚10个国家和地区中，包括韩国、印度尼西亚、马来西亚、新加坡和泰国在内等7个经济体的货币与人民币的关联度超过美元。^[1]

中国在实施周边货币政策中，要以继续扩大人民币地区化使用为核心。通过维持人民币币值的稳定、保值和充分流动性，推动人民币在周边国家的广泛使用，最终促使人民币成为一种区域性公共产品。人民币地区化的关键在于打通和完善人民币流出、回流的相互衔接的跨境循环。在人民币“走出去”环节，除了落实和深化现有政策之外，还需制定进一步的政策：一是主体延伸。在跨境贸易人民币结算已扩大至全国所有省份的基础上，考虑把该业务从企业拓展至个人，积极推进个人层面的跨境人民币业务试点。二是领域扩大。当前人民币跨境使用以贸易结算为主，未来要重点推进在周边国家的人民币跨境直接投资，同时增加境外人民币贷款、承包工程以及劳务合作等领域的

[1] Arvind Subramanian and Martin Kessler, "China's Currency Rises in the US Backyard," *Financial Times*, October 21, 2012.

人民币使用。

与人民币“走出去”取得的进展相比，周边国家的人民币回流渠道还存在一定障碍，这严重影响了周边国家大规模持有人民币的意愿。因此，要丰富人民币从周边国家回流至中国的渠道，促进人民币双向流动的大致平衡：第一，提高人民币合格境外机构投资者（RQFII）的额度，从目前的2700亿人民币扩容至更高水平。此外，通过扩大试点机构范围、放宽投资比例限制和拓展更多投资渠道等方式，争取让境外人民币回流更加畅通。第二，在境外人民币回流进程中，香港已经被确认为离岸人民币业务的中心。为提升周边国家人民币持有者投资中国的便利性，要鼓励和支持周边国家发展人民币离岸业务，特别是在中亚和南亚地区培育若干个区域性人民币业务离岸中心。第三，复制“前海模式”，拓宽境外人民币资金回流渠道，在中国其他边境省份建立针对特定国家和地区的跨境人民币业务创新试验区。^[1]

除人民币地区化政策外，中国可实施的其他周边货币政策还包括：1. 继续增加双边货币互换对象国，促使更多的周边国家，尤其是主动提出与中国进行货币互换的中亚邻国，与中国进行货币互换，扩大人民币在周边国家官方外汇储备中的比重。2. 进一步推动区域内货币合作，提升各周边国家货币政策自主性，降低美元在中国周边地区的影响。3. 在中国货币影响力不断增强的情况下，注重与周边国家国内货币政策的协调，增加货币政策透明度，塑造负责任的地区主要货币国形象。

五、周边金融合作

随着经济发展，中国日益成长为地区性金融大国。中国在周边地区金融事务和金融组织中的影响力不断上升。

积极加入周边地区金融组织，参与地区金融事务治理，扩大在地区金融事务中的发言权。中国人民银行在亚洲开发银行与东亚及太平洋中央银行行

[1] 所谓前海模式，是指国务院支持深圳前海深港现代服务业合作区探索拓宽境外人民币资金回流渠道，配合支持香港人民币离岸业务发展，构建跨境人民币业务创新试验区。参见“比特区更特”，《人民日报》，2012年7月4日，第2版。

长会议组织中发挥了重大作用，并于 2011 年加入两大周边地区金融组织。^[1]

继续参与东亚金融合作，推动区域金融稳定，扩大清迈倡议多边化资金规模。2012 年 5 月召开的“10+3”财长会议上，东亚各国同意将清迈协议多边化资金的规模从 1200 亿美元扩大至 2400 亿美元。

创设新型地区性金融组织并在其中发挥主导作用。继 2005 年上海合作组织银行联合体的成立，中国—东盟银联体也于 2010 年正式成立。上海合作组织开发银行和金砖国家发展银行也在筹建过程中，这将进一步增进中国与相关邻国的金融关系。

金融危机后，中国在股市等金融市场上对周边国家的影响力逐步加大，现已超过日本。^[2]

当前，中国在周边地区的金融活动主要集中在政府间合作与协调层面，未来应在金融政策领域做出更多努力。

第一，设立双向金融机构。直至 2011 年 9 月，中国银行业才在印度设立第一家分支机构；截止 2012 年 9 月，中资银行在东盟国家共设立了 8 家分行。^[3]未来，中国要促成中资银行、证券和保险等金融机构在周边国家设局布点，开展相应的金融业务。同时，鼓励周边国家在中国内地设立金融机构。通过金融机构的双向设立，进一步密切中国与周边国家的金融往来。

第二，打造区域性金融中心。人民币地区化是大趋势，中国要以跨境贸易人民币结算和投资结算为契机，在边境省份打造区域性金融中心，辐射相应周边国家。通过政策设计，可将昆明打造为面向东南亚和南亚的区域金融中心，将乌鲁木齐打造为面向中亚的区域金融中心，尝试将大连建设为面向东北亚的区域金融中心。通过吸引境内外金融机构集聚，这些区域金融中心能够形成较强的金融聚合能力、辐射力和综合服务能力。

第三，提供多元化金融资源。中国要拓展本国金融市场与周边国家的联系，加强本国金融市场对周边国家的吸引力，为周边国家提供更好的金融产

[1] 东南亚中央银行组织（SEACEN）和中亚、黑海及巴尔干半岛地区央行行长会议组织。

[2] 林桂军主编：《博鳌亚洲论坛亚洲经济一体化进程 2012 年度报告》，对外经贸大学出版社，2012 年，第 75 页。

[3] “中国东盟金融合作深化 跨境人民币业务表现抢眼”，人民网，2012 年 12 月 28 日，<http://finance.people.com.cn/money/GB/n/2012/1228/c218900-20050386.html>。

品与服务，力争成为周边国家重要的金融资源提供者。这些金融资源包括但不限于周边国家企业以及相关金融机构在中国的上市融资、债券发行、期货交易以及信贷支持等。此外，中国还可借助国家开发银行和中国进出口银行两大政策性银行，根据国家利益的需要为特定国家和地区提供贸易、基础设施建设等领域的优惠贷款和资金支持。^[1]

第四，建设网络式金融机制。中国要充分利用丰富的外汇储备和日益增强的货币影响力，积极与包括东亚在内的各周边国家或者国家集团建立金融稳定机制、汇率协调机制、风险抵御机制和金融救助机制，形成密集的地区金融合作网络，并通过正式和非正式的机制建设，进一步深化中国与周边地区国家的金融联系。

六、对周边援助

对周边国家的援助是中国周边外交不可分割的部分。据统计，新中国成立以来，近 33% 的中国对外援助流向了周边国家集中的亚洲地区。^[2] 中国对巴基斯坦、阿富汗和部分东盟国家的援助密切了中国与这些国家的外交关系，增加了彼此信任，提升了双边的政治合作水平。特别是随着中国外援理念趋于务实，淡化了意识形态，对外援助效果得到进一步提升。从开展周边外交的角度来看，中国的对外援助政策可以进一步调整，以更好地为外交服务。^[3]

第一，增加对外援助规模。2011 年中国财政预算中，对外援助近 200 亿元人民币，仅占当年 GDP（47 万亿人民币）的万分之四。^[4] 与美国、欧盟和日本对外援助相比存在着较大差距。虽然中国仍是发展中国家，对外援助规模受限，但可结合自身经济实力增长的情况适当增加对周边国家的援助额度，大致保持与 GDP 增长同步的援助速度。

第二，改变援助方式。在维持对一些国家的战略型援助和安全型援助的

[1] 何帆、徐奇渊、徐秀军：“开发性金融在推动周边金融合作中的战略选择”，《中国市场》，2011 年第 6 期。

[2] 国务院新闻办公室：《中国对外援助白皮书》，2011 年 4 月。

[3] 阮宗泽：“让中国经济实力凝成外交力量”，《环球时报》，2012 年 10 月 22 日。

[4] 周小川：《国际金融危机：观察、分析与应对》，中国金融出版社，2012 年，第 465 页。

同时，还要扩大对周边国家的人道型、民生型、福利型和发展型援助，使受援国普通民众能够得到直接实惠。

第三，对周边国家的援助不宜过分强调互利互惠或过分计较经济利益得失，而应更多体现援助特征。中国对外援助中的“不谋求政治特权”原则可拓展至周边国家的经济领域，突出“不追求经济特权”，在促进受援国经济发展的同时，通过其他贸易或投资方式获得相应的经济利益。

第四，对外援助资金的弹性和灵活性。除了已经编列入年度财政预算的固定对外援助之外，在确保监管可控、合法合规的前提下，可适当增加特殊情况下的机动性援助，以提高对周边国家援助的时效性和针对性，最大限度地发挥对周边国家经济援助所能产生的积极作用。

七、结语

随着中国经济实力的不断上升，中国与周边国家的经济联系日益增加，经济手段能为中国周边外交提供更多的政策选择，因而要更加重视经济手段在服务周边外交中的作用。同时，从周边外交的角度看，未来中国在周边经济战略的开展要改变地域上的东重西轻、目标上的经（济）重政（治）轻以及手段上的贸（易）重金（融）轻的失衡状况，加快在南亚、中亚和北部邻国的经济布局，注重国家经济行为的政治意义，发挥金融手段在周边经济战略中的作用。体制、机制建设是周边经济外交成功的重要保障。为此，要进一步加强经济政策制定部委与外交政策制定部委间的体制、机制协调，发挥相关行为体的积极性，提升协调的有效性和针对性。此外，还要加强各经济政策之间的配套和整合，以便形成更大的政策合力。

责任编辑：李静