

中国周边经济外交： 机制协调与策略选择^{*}

□ 宋国友

[提 要] 经济外交既是中国周边外交的重要构成,也是推进周边外交的重要手段。在推动周边外交过程中,中国要重视发挥地方在周边外交中的重要作用,协调不同部委在周边外交经济政策制定过程中的关系,处理好政府和市场两大主体的角色,深入思考经济激励和惩罚两种策略的使用。通过正确处理上述涉及体制机制和策略选择的重大问题,谋求各部门在推动周边外交过程中的最广泛共识,形成最大的经济外交政策合力,取得最佳的政策效果。

[关 键 词] 经济外交、周边外交、经济激励

[作者简介] 宋国友,复旦大学国际问题研究院教授

[中图分类号] F125

[文献标识码] A

[文章编号] 0452 8832(2014)2 期 0041-12

中国政府高度重视周边国家在外交中的布局。随着中央周边外交工作座谈会的召开,周边外交在中国外交整体议程中的地位进一步凸显,其对中国外交的重要性继续提升。在新形势下,周边对中国具有的重要战略意义正成为国内普遍共识。随着中国经济实力不断上升,与周边国家经贸关系更加紧密,对周边国家的经济外交不仅是中国周边外交的组成内容,也是推进周边外交的重要手段,在周边外交工作中发挥着基础性的支撑作

* 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“中国与邻国关系中的经济战略应用研究”资助。

用,因而要加强顶层设计,统筹谋划涉及体制机制和策略选择的重大问题,以谋求最广泛共识,形成最大的经济外交政策合力。

一、协调央地关系,支持地方全方位参与周边经济外交

沿边省份是中国与周边国家直接接壤的地理区域,也是与周边国家经贸往来的最重要空间通道,在开展周边经济外交中有诸多优势,包括边贸联系的经济优势、地理连接的区位优势、机制构建的制度优势和人文交流的社会优势。近年来,沿边省份高度参与了中国的周边外交,是若干周边经济政策的直接提出者和执行者,发挥了“桥头堡”、“中转站”和“大后方”的作用。

总体上,中央和沿边省份在周边经济外交中互相配合、补充和支持,取得了较好的政策效果。^①国务院及有关中央部委在制定区域发展规划、沿边开放战略以及跨境基础设施建设过程中,突出沿边省份和周边国家的互动和依赖,注重沿边省份对相应邻国的辐射带动作用,支持它们和周边邻国形成协同发展、共同发展和互利发展的有益局面。^②沿边省份充分发挥主动性,在谋划地区经济发展规划中,大都把周边国家纳入到经济发展战略当中,考虑了整合和利用周边国家经济资源,通过更好地向周边国家开放以及与周边国家的经济互动打造次区域经济共同体。未来,要以“扩大内陆沿边开放”这一国内改革目标为新的战略契机,充分发挥各地方能动性,实现内外联动,以沿边开放带动周边发展,更有力地推进面向周边国家的经济外交。

第一,个别性政策和普遍性政策。中国周边外交总体上有东南亚、南亚、中亚和东北亚四个次周边区域,各个区域均有相应的沿边省份参与。

^① 苏长和:“中国地方政府与次区域合作:动力、行为及机制”,《世界经济与政治》,2010年第5期,第4-24页。

^② 国家发展和改革委员会编:《国家及各地区国民经济和社会发展“十二五”规划纲要》,人民出版社,2011年版,第60页。

因四个次周边区域的国家经济发展水平存在差异,各国国内比较经济优势不同,其对中国的经济需求和与中国开展经济合作的侧重点各有不同。沿边省份针对各自周边区域所制定出的经济合作政策具有个体性和特殊性,这是客观存在的现实。例如,云南着力打造“以河(湄公河)为基础”的面向流域国家的跨境经贸合作模式,广西主要建设“以湾(北部湾)为基础”的面向东盟沿海国家的区域一体化合作模式,内蒙古推进“以矿(煤矿)为基础”的面向蒙古的跨境经贸合作模式,新疆重点实施“以能源(油气)为基础”的面向中亚地区的跨境经贸合作模式。这些模式考虑了各自的地理特点以及周边国家的经济特点,差异明显。

同时,各沿边省份与相应周边国家的经济合作也存在大量共性,这主要体现在基础设施互联互通和经济走廊建设等方面,几乎所有沿边省份都有类似规划。针对这两大共同政策领域的普遍难点或推进经验,中央政府可在检验和比较的基础上加以推广,丰富地方参与周边经济外交的政策工具箱。

第二,放权和规范。沿边省份处于周边经济外交的地理最前沿,与周边国家经济、社会和文化交流最多,中央部委应赋予其在周边外交中的更大权限,尊重沿边省份制定跨境经济政策的首创性,支持个别沿边省份的政策设计和规划。此外,中央也要对地方开展跨境经济合作加以规范。沿边省份开展跨境经济合作的最大动力是发展地方经济,对从国家整体外交利益的高度看待跨境周边合作的意识可能存在不足。过多从地方经济利益出发的政策,可能忽视甚至是损害了整体外交和安全利益。中央应从全局出发,防止周边经济外交政策制定出现过度地方化倾向,避免国家外交利益被狭隘的地方经济利益所干扰。中央部委应对沿边省份的周边合作进行统筹和定位,协调不同省份对同一周边地区或邻国的经济政策,抑制沿边省份在周边经济外交中的过度竞争。

周边经济外交中的关税、人民币地区化、双边货币互换协议、援助和周边自贸区建设等经济政策需要由中央政府发挥主导作用,其他经济政策领域,如边境贸易、口岸通道、跨境经济合作区、经济走廊建设、对周边国家投

资、加工物流以及农业合作等,中央要善于借助和调动地方经济资源,重视发挥地方的主动性和创新性,允许其在某些政策领域实行特殊方式和政策。^①

第三,统筹“沿边”、“内陆”和“沿海”三大区域,形成各省份全方位参与周边经济外交的新格局。沿边省份是开展周边外交最为首要的地方行为体,然而,这些省份经济发展水平在国内处于中下游水平,经济实力并不突出,与周边国家的经贸合作水平不高,其本身并不具备足够的经济能力拉动周边国家的经济发展。仅仅依靠沿边省份无法最为有效地推行周边外交中的经济战略,因而需要有横贯东中西、联结南北的超地域思维,引入内陆省份和沿海省份,积极深化与周边国家的经济联系,拓展周边经济外交的战略空间,提升周边经济外交的整体实力。

就内陆省份而言,重点是通过更多的水陆空跨境互联互通连接周边国家和内陆地区,带动物流、人流、信息流和资本流在内陆、沿边和周边国家的顺畅流动。推动面向中亚地区的“丝绸之路经济带”,要注重发挥甘肃、宁夏和陕西等内陆省份的作用。建设面向东盟的“海上丝绸之路”则可考虑引入湖南和江西。孟中印缅经济走廊要辐射到贵州、四川和重庆。面向蒙古的经济外交要积极发挥北京和河北等华北省市的作用。沿海省份也要参与到周边经济外交当中,要借助上海、江苏、浙江、福建和山东等沿海发达省市在周边外交中的经济优势,形成海陆统筹、东西互济的呼应格局。^②在方式上可以鼓励这些省份结合自身经济优势和需求,定向瞄准某个周边国家,扩大与该国的贸易和投资,加强同该国的经贸联系。

二、加强部际统筹,谋划整合型周边经济战略

由于涉及经济和外交,且经济政策的制定分属不同部委,因而在推进

^① 汪洋:“构建开放型经济新体制”,《人民日报》,2013年11月22日。

^② 2012年,这四个省份对外投资超过110亿美元,占中国当年对外总投资780亿美元的15%。

周边经济外交过程中的部际协调难以避免。

其一是外交部门和经济部门之间的协调。总体上,在强调以国内经济发展为国家战略优先目标的时代,“外事工作必须坚持以经济建设为中心”。^①在这种大方针下,经济外交的侧重点在于经济,以政促经。外交部门服务于国家经济发展这一中心工作,通过推进政治关系来扩大中国对外经贸关系,为国内经济稳定发展创造良好的国际环境。^②在金融危机的背景下,这种努力的作用更为突出。

周边外交中的经济政策主要由贸易、投资、货币、金融、能源、援助、农业合作以及基础设施的互联互通等方面构成。^③这些重要经济政策均由相应的主管经济部委制定,如周边贸易政策和对周边援助政策由商务部主管,货币政策主要由中国人民银行制定,金融政策主要由财政部主导,能源政策由国家发展和改革委员会制定,^④而外交部门不是上述任何一项经济政策的直接制定者。当然,在某些对外经济政策制定问题上,中国已建立了相应的部际协调机制,例如在外援政策上,2008年,商务部会同外交部、财政部等有关部门和机构,正式成立对外援助部际联席机制;2011年,部际联席机制升级为部际协调机制。^⑤借由这些协调机制,外交部门也能参与其中,但职能为参与讨论和协商,不发挥主导作用。目前,经济部委仍拥有最重要的经济资源,是经济外交政策主要制定者,若其更多地从经济角度看待经济外交,可能会忽略周边经济政策的政治或者安全外溢性,包括可能的机遇以及挑战。

其二是经济部委之间的协调。经济外交的政策制定往往牵涉到各个经济部委,而不同的经济部委分工、职责和功能各不相同,因而在推进某一

① “中央外事工作会议在京举行,胡锦涛温家宝作重要讲话”,《人民日报》,2006年8月24日。

② 杨洁篪:“服务大局、开拓进取”,《求是》,2012年第1期,第40页。

③ 宋国友:“中国与周边国家经济关系与政策选择”,《国际问题研究》,2013年第3期,第33-43页。

④ 笔者根据各中央部委网站所列部门职能及与政府官员访谈综合而得。

⑤ 国务院新闻办公室:《中国对外援助白皮书》,2011年4月。

具体经济政策方面的步调不尽相同。因此,除了外交部门和经济部委之间的协调外,同样需要在经济部委之间加以协调。以目前周边外交中基础设施互联互通这一重要战略抓手为例,跨境铁路或公路的规划建设涉及了交通运输部、发改委和商务部等部委。这些部委从本部门的权责出发,分头管理,共同参与跨境交通项目的最终决定。对周边国家的重大投资项目,也涉及到发改委、商务部、工信部以及国资委等不同经济部委。同一经济政策的决策分散于不同经济部委间,加之各部委有着不同的政策思路,可能会制约经济政策制定的效率和效果。

不同部委分管不同经济政策的制定是历史形成的现实结果,也是政策制定专业化的客观要求。但在周边外交大战略下,这种决策分工可能存在较大问题:效率低下是其一,最为严重的是周边经济政策无法为实现周边外交这一战略目标服务,可能出现过于重视经济利益而忽视国家外交利益和安全利益的现象。经济外交片面强调发展利益,计较贸易或项目投资的收益得失,而忽略长期收益和战略收益。外交和安全部门所重视的以确保国家领土完整为诉求的主权利益、以维护周边地区稳定为指向的安全利益以及以扩大周边影响为核心的权力利益难以在经济政策中得到体现。经济政策和外交目标之间存在脱节,使外交目标难以在经济政策中体现,无法获得最需要的经济资源支撑,经济政策也无法产生更为积极的外交效果;在周边国家经济活动中的“义”、“利”关系正确处理上也可能存在问题。^①

以中央周边外交工作座谈会为指导,在新时期的周边外交中,中国要更加突出外交的重要性,要以全面发展与周边国家的关系为战略目标,把维护周边和平稳定作为中国周边外交的重要目标,形成中国与周边的命运共同体。^②在周边外交的框架内,外交工作为国内经济发展服务的同时,经

^① 王毅:“坚持正确义利观,积极发挥负责任大国作用——深刻领会习近平同志关于外交工作的重要讲话精神”,《人民日报》,2013年9月10日。

^② “为我国发展争取良好周边环境,推动我国发展更多惠及周边国家”,《人民日报》,2013年10月26日。

济政策也要为外交决策服务。要更为重视“以经促政”,使经济资源成为提升中国在周边政治和安全影响力的重要物质保障。外交部在对周边经济政策制定中话语权不足的现状需要改善,可适当突出其地位,发挥其自身特色和优势,给周边经济外交注入更多的外交思维。^①外交部也要加强对经济政策的研究,强化自身的能力建设和人才建设。^②

经济与外交部门之间关系的协调以及各经济部委之间关系的处理,主要思路应着眼于整合和管理周边外交过程中所需要的经济资源,避免经济资源的部门化、分割化和碎片化影响整体周边外交的推进。实现目标相近、利益相融和机制相配的周边经济外交政策,关键是要发挥党管外交的制度优势,在更高层次上加强集中统一,密切主要分管领导间的沟通,增加相关部委之间的人事交流,完善部际协调机制,更加重视外交部门的作用,安排好外交部门和经济部委以及各经济部委之间的权责范围,统筹国家主权利益、安全利益和发展利益。部际统筹的根本目标是要确保有关部门能够超越部门利益,服从和服务于国家整体利益的大外交,努力促成外交利益和经济利益的共同实现。

三、政府和市场分工,共同发力周边经济建设

政府和市场是中国开展周边经济外交的两大主体,二者利益共生互荣、角色各得其位、政府有形之手和市场无形之手两手并用,是政府与市场关系的理想状态。市场在周边外交的经济资源配置中发挥决定性作用,构成对外贸易和投资等经济活动的主要渠道。

第一,政府角色和市场角色。在周边经济外交中,政府的角色是从宏观角度规划与周边国家的经贸关系发展,提供信息引导市场行为体进入周边国家,和周边国家政府签订贸易协定和投资协定,进行宏观风险预警,为

^① 王毅:“形成中国方案、发出中国声音,积极开展经济外交”,外交部网站,2013年12月3日,http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1105278.shtml。

^② 叶皓:“对深化经济外交的若干思考”,《国际问题研究》,2013年第4期,第42页。

市场主体在周边国家的经营提供保障。市场主体根据自身情况,追求经济利益,自行制定经营决策,自担风险。企业和个人是周边经济活动的主体,政府要充分尊重市场的自主性,激发市场活力,为市场主体服务。另一方面,政府也要对市场主体在周边国家的经营依法合规地进行监管,要求市场主体尊重东道国宗教和风俗习惯,遵守驻在国法律,承担相应社会责任和义务,防止侵犯劳工权利和破坏环境等行为出现。

第二,政府利益和市场利益。二者价值偏好不同,利益诉求不尽一致,政府更多是以国家利益为导向,而市场主体则趋向经济利益。要协调两者关系,促成政府和市场共同参与到中国与周边国家经济建设中,既要防止政府的外交利益挤压替代市场利益,也要防止外交利益被部分企业或行业的经济利益所阻碍,影响国家整体经济利益或外交利益。

政府和市场关系不仅限于处理两者之间的关系,而且包括政府在周边经济外交过程中如何处理不同类型市场主体的关系。

国有企业总体上已经同市场经济相融合,既是市场主体,也是推动周边经济外交独特有力的渠道。国有企业具有显著的经济优势、组织优势和制度优势,能够更好地落实国家周边外交战略意志,服务周边经济外交政策。从国有企业的类型看,由国资委管理的中央企业是周边经济外交的最重要载体,既是对周边国家直接投资的最大资金提供者,^①也是在周边国家承接工程承包合同的主要力量。中石化和中石油等能源公司在中亚和东南亚地区的油气投资,神华公司在蒙古的投资和贸易,中国电建、中国能建以及中国水建等在周边国家的水力、电力投资等等,可谓中国企业在周边经济活动的典型。中管金融企业直接拓展了同周边国家的金融合作。国家开发银行提出并推动的上海合作组织开发银行和中国进出口银行发起的中国-东盟投资合作基金等重大倡议,丰富了中国周边金融外交的实践,增加了中国的金融资源,有效提升了中国地区金融影响力。除央企外,地

^① 商务部等:《2012 年度中国对外直接投资统计公报》,中国统计出版社,2013 年 9 月,第 47 页。

方国有企业也结合自身特色和优势,积极参与到周边国家的经济建设中。以地方实力较强的上海企业为例,上海电气在印度 12 个邦有电站项目,上海建工在柬埔寨有大量的桥路等基建项目,这些项目和投资对促进当地经济发展起到了重要作用。

在尊重市场规律和规则的基础上,未来国有企业在周边经济外交中的功能需要进一步强化,这是中国道路自信和制度自信的重大体现。在确保国有企业按照市场逻辑经营的同时,政府还要更加重视鼓励和推动有实力的非公有制企业参与周边经济外交。其一,从长期趋势看,国有企业在周边国家的投资规模将会出现瓶颈,民营企业对周边国家投资的活跃程度不断加强,成为对周边国家市场投资的新兴力量。其二,国有企业在周边国家的经营活动主要以能源、矿产和基础设施建设为主,民营企业则在加工、贸易、物流和服务等劳动力密集型行业具有优势,能够更多地带动周边国家就业,给东道国带来更大的民生效应。其三,民营企业在走向周边国家中有较多优势,比如机制灵活,反应快,效率高,其对周边国家的投资或并购项目成功率较高。^①其四,私营企业对外投资金额和数量的增加,有助于更好回击个别国家对中国“新殖民主义”或者“国家资本主义”的不实指责,在周边地区树立积极正面的中国国家形象。

国有企业和民营企业都是中国经济力量的有机构成,两者在周边联合发力,能够更好地促进中国与周边国家经济共同发展,因而需要淡化中国资本在外投资的所有权属性,支持国有资本和民营资本在周边国家的经济项目上交叉持股,相互融合,共同经营。政府要消除体制障碍,提供更加公平的服务,确保两者分工合作、良性竞争和整合发展。在市场层面,要注意引导金融资本和产业资本在周边经济外交中的战略协同,争取创设更多的开发性金融机构,扩大中国各类金融机构在周边国家的业务范围,降低中国产业资本的融资成本,为中资企业提供及时便捷的金融保障。

^① “商务工作系列网络访谈-中国企业加快走出去步伐”,国际在线,<http://gb.cri.cn/news/other/nk130627001.htm>。

四、升级经济激励,慎用经济惩罚

作为外交手段的经济策略,可约化为经济激励和经济惩罚两大向度。经济激励主要是通过扩大经贸联系、提供援助和降低关税等积极方式,实现本国外交目标。经济惩罚是指通过减少、取消或者威胁取消已有的贸易、投资或者援助,促成对象国改变对外或对内政策。^①

在政策实践上,中国对周边国家以经济激励为主,主要表现为扩大各种形式经贸合作、提供援助、开放国内市场、提升贸易便利程度以及共建地区经济合作机制等,有利于加深中国和周边地区的经济相互依赖,给中国及周边国家带来了巨大的发展红利和安全红利。未来周边经济外交要继续重视经济激励的作用;要从对周边国家的高层激励转向更加注重对周边国家的民众激励;从贸易投资的浅层激励逐渐过渡到金融货币安排的深层激励;要把经济激励与社会、文化和教育交流等不同方式整合起来,提升中国的软实力。

通过互利甚至是主动让利,可以使周边国家民众分享中国经济增长的成果。经济激励始于利益,但不能仅限于利益,停留在利益阶段的经济激励可能因利益和环境的变化而受到冲击。要根据周边国家的实际情况,从重视利益的经济激励转向着力构建系统化、制度化和网络化的双边经济关系,利用中国的地缘优势和经济优势,努力促成未来中国和大多数周边国家经济的四大升级式融合:以道路通联为核心的基础设施融合;以产业分工为核心的经济结构融合;以货币使用为核心的金融体系融合;以政策协调为核心的决策机制融合,从而真正实现与周边国家经济深度相互依赖,构建中国和周边国家之间更加紧密的经济联系。

在重视和升级经济激励措施的同时,经济惩罚也是重要的政策选项。^②

① David Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton University Press, 1985.

② 阎梁:“中国对外经济制裁:目标与政策议题”,《外交评论》,2012 年第 6 期,第 24-27 页。

毋庸讳言,在特殊情况下中国也对特定周边国家实施过不同类型的经济惩罚,包括对关键战略原料的限制出口、减少重要产品的对华进口、设置投资障碍以及针对某个国家关键金融机构的限制性措施等。需要指出的是,与其他大国实施对外经济制裁相比,中国对特定周边国家的经济惩罚呈现鲜明的被动、温和、局部和克制等特点,基本上是为了改变某个特定周边国家做出的冒犯和挑衅政策,并没有主动通过惩罚措施来干涉目标国的国内政治,且惩罚也限定在特定商品、行业或者经济活动,力图把惩罚的负面效果降至最低,并未对周边国家实施过全面或者大范围的经济惩罚。

在周边经济外交中,要辩证地看待经济激励和经济惩罚。中国经济外交总的原则是要多用经济激励,行善让利促合作,要慎用经济惩罚,但这并不意味着完全排除经济惩罚这一政策选项。^①作为经济外交政策的两方面,激励和惩罚能让周边国家完整认识到彼此之间的利益共生。“恩不施无以立威,威不施无以显恩”,利益在可能失去之时才显得更为珍贵。回避甚至讳言使用惩罚措施,一味地做加法,可能会降低经济外交的战略效果,也不利于利益共同体的长期构建。特别是对那些严重损害中国核心利益和重大正当利益的触及中国外交底线的行为,经济惩罚是比息事宁人或军事冲突更好的选择。当然,在使用经济惩罚时,要充分考虑经济惩罚的道义性、合理性和有效性。

同时还必须看到,即便中国的经济实力不断增强,与周边国家的经贸联系日益密切,中国使用经济惩罚也存在着结构性的制约因素,最为显著的是中国和东亚国家的贸易关系带有鲜明的扁平化和平行化特征。从全球价值链的角度看,欧美等发达经济体,而非中国才是最终和最为重要的消费市场。这一限制性因素的存在要求中国深入思考经济惩罚的具体操作,采取更为聪明的惩罚。总体上,一旦确定使用惩罚手段,要各方配合,做到如下四点:一是诉求适当,不要期待经济惩罚能够改变目标国的所有对华政策,特别是不要把经济惩罚手段和解决长期存在的领土主权争端挂

^① 刘丰:“中国周边战略的目标、手段及其匹配”,《当代亚太》,2013年第5期,第15页。

钩,诉求如果过高,可能会导致失败;^①二是目标明确,要让对方了解中国经济惩罚的具体所指,既不要失焦,也不要泛化,这样更易取得政策效果;三是精准打击,要选取中国作为终端市场、具有显著优势,同时对目标国具有重要经济或者战略意义的产品或者行业,通过惩罚影响特定的人群或者受众,增强经济惩罚的针对性;四是效果可信,要让目标国充分感知到中国对其进行惩罚的外交意愿,并且采取有力的措施确保政策意图的实现。

结语

周边经济外交是周边外交和经济外交的有机结合,涉及中国外交的两大优先领域,需要大力推进,既要在周边外交中借助经济力量,又要通过周边国家丰富经济外交的经验。成功的周边经济外交,将使中国和周边国家实现互利共赢。总体上,周边经济外交政策的制定既要符合中国与周边国家的经济关系现状,又要贴近周边国家的国内政治现实。从中国自身的角度出发,周边经济外交的制定尤其要注重决策体制的完善和机制创新,充分发挥地方、部委以及市场等各类行为体的积极性和主动性,聚集合力,协调处理可能存在的问题。此外,还要加强两种经济策略的政策可行性和效果评估,最大限度地发挥经济力量的优势,促进中国与周边国家经济进一步发展融合。

【完稿日期:2014-2-20】

【责任编辑:李静】

^① 高程:“周边环境变动对中国崛起的挑战”,《国际问题研究》,2013年第5期,第40页。