

新时代我国与周边国家经贸合作新思路

石新波 黄大慧(教授)

我国与周边 14 个国家和地区陆路接壤,毗邻的周边国家与我国山水相连、唇齿相依,既是我国开展经贸合作的前沿,也是落实周边外交战略、推进“一带一路”倡议务实合作的重点地区。党的十九大提出中国特色社会主义进入新时代,确立了我国发展新的历史方位;同时,重申“按照亲诚惠容理念和与邻为善、以邻为伴周边外交方针深化同周边国家关系”;这对我国与周边国家的经贸合作提出了更高要求,赋予了新的使命。

一、我国与周边国家经贸合作的现状和新形势

(一) 我国与周边国家经贸合作的现状

我国的邻国大多是发展中国家,经济体量参差不齐、普遍不高。如表 1 所示,2016 年与我国毗邻的 14 个国家中,仅有印度和俄罗斯 GDP 进入万亿美元俱乐部,另有巴基斯坦、越南和哈萨克斯坦 GDP 过千亿美元,其余 9 个国家 GDP 均较小。我国与周边国家的经济联系具有天然优势,开展经贸合作的比较优势突出,截至 2016 年年底,我国已成为越南、俄罗斯等 8 个邻国的第一大贸易伙伴;据海关数据统计,2016 年我国与周边 14 个国家进出口额为 2974.5 亿美元,占我国对外贸易总额的 8.07%,

比“十二五”初期(2011 年)占比增长 1 个百分点。总体上看,我国与周边国家经贸融合大大加深,邻国在我国对外经贸合作全局中的地位进一步提升,周边国家逐步成为我国对外贸易的增长点和稳定器。

(二) 我国与周边国家经贸合作面临的新形势

随着周边外交战略、“一带一路”倡议的持续推进,我国与周边国家的务实合作不断迈向新的高度,稳定周边、经略周边、塑造周

表 1 2016 年我国与周边(毗邻)国家经贸情况一览

国别	GDP (亿美元)	双边贸易额 (亿美元)	双边经贸关系
印度	17735.9	701.5	中国是印度第一大贸易伙伴国,印度是中国在南亚最大的贸易伙伴国
俄罗斯	12862.0	695.6	中国是俄罗斯第一大贸易伙伴国
巴基斯坦	2842.0	191.4	中国是巴基斯坦第一大贸易伙伴国、第一大进口来源国、第一大外商直接投资来源国和第二大出口目的地
越南	2046.0	982.3	中国是越南第一大贸易伙伴国,越南取代马来西亚成为中国在东盟的第一大贸易伙伴
哈萨克斯坦	1336.6	78.8	中国是哈萨克斯坦第二大出口目的地和第二大进口来源国
缅甸	558.1	122.8	中国是缅甸第一大贸易伙伴和第一大投资来源国
朝鲜	267.1	53.7	中国是朝鲜的第一大贸易伙伴国
尼泊尔	216.2	8.9	中国是尼泊尔的主要贸易伙伴和外资来源地之一
阿富汗	193.7	4.3	中国是阿富汗第三大贸易伙伴
老挝	120.0	23.4	中国是老挝第一大投资国、第二大贸易伙伴
蒙古	111.3	46.1	中国是蒙古国最大的贸易伙伴国、最大出口市场、最大进口市场和主要的投资伙伴国
塔吉克斯坦	69.5	8.9	中国是塔吉克斯坦第二大贸易伙伴
吉尔吉斯斯坦	65.5	56.8	中国是吉尔吉斯斯坦第一大贸易伙伴国、第一大进口来源国和主要外资来源国
不丹	22.1	0	/
合计	/	2974.5	/

注:巴基斯坦 GDP 为 2015/16 财年巴联邦统计局和财政部估算值,缅甸、尼泊尔、阿富汗 GDP 均为 2015/16 财年数据,朝鲜 GDP 为韩国中央银行估算值,老挝 GDP 为 2015 年统计数据。

资料来源:对外投资合作国别(地区)指南(2017 年版)

边效应不断提升,和平、稳定的周边环境为我国与周边国家经贸合作打下了坚实的基础。与我国毗邻的周边国家虽然经济体量较小,但与我国经济合作紧密,交往日益深化,相互投资和人员往来也较为频繁,相对稳定的陆路周边环境也促进了我国与毗邻国家的经贸合作。值得注意的是,我国周边地区复杂、脆弱,仍存在不确定性,陆地边境面临朝核危机以及印度等个别国家不稳定因素。但总体上,我国周边态势稳定,与我国的经贸联系更加紧密,互动空前密切,睦邻友好、互利共赢是我国与周边国家在长期发展合作中形成的共识。中国与周边国家互为战略依托,休戚与共,我国敦亲睦邻、经略周边的外交实践为新时代我国深化同周边国家的经贸合作创造了良好环境。

二、新时代深化与周边国家经贸合作的重要性

(一) 加快“一带一路”建设的重要抓手

“一带一路”倡议的首要合作伙伴是周边国家,首要受益对象也是周边国家。周边国家是我国推进“一带一路”倡议的重点地区,与我国毗邻的14个周边国家,除不丹尚未与我国建交外,其他13个国家均与我国建立了良好的伙伴关系(见表2);周边国家是推进“一带一路”务实合作的关键节点,其中俄罗斯、巴基斯坦、越南、老挝、缅甸、蒙古、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、印度等10个国家还是“一带一路”倡议中六大经济走廊上的伙伴国,同时俄罗斯、蒙古、老挝、

越南、哈萨克斯坦等国积极将自身发展战略同“一带一路”倡议对接,共同推进双边合作迈向新的高度。我国与周边国家良好的政治环境,“一带一路”务实合作中的地缘优势、区位优势、发展战略协同优势,既为深化我国与周边国家的经贸合作奠定了坚实基础,也对我国深化与周边国家的经贸合作提出了更高要求。加强经贸合作是“一带一路”倡议的重要内容,也是实现与沿线国家长期互惠合作的根本保障。周边国家是“一带一路”建设中的前沿地区,具有承前启后的枢纽地位,又与我国在经贸合作上有着天然优势,因此深化同周边国家的经贸合作对于推进“一带一路”建设具有重要战略意义。

(二) 推进周边外交战略的重要举措

周边外交战略要求全面发展同周边国家的关系,巩固睦邻友好,深化互利合作,维护和利用好中国发展的重要战略机遇期。经贸合作是我国同周边国家开展合作的重要方式,要加强同周边国家的经贸合作,把双边利益融合提高到更高水平,通过更加紧密的经贸联系让周边国家的经济社会发展受益于我国发展,使我国的发展也从周边国家的发展中获得裨益。此外,深化与周边国家经贸合作,可以通过经贸纽带,让中国的发展更多地惠及周边国家,务实推进睦邻友好、守望相助,增强亲和力、感召力、影响力,让亲

表2 我国与周边(毗邻)国家双边关系

国别	政治关系	发展战略对接
俄罗斯	全面战略协作伙伴关系	中蒙俄经济走廊、俄罗斯欧亚经济联盟
巴基斯坦	全天候战略合作伙伴	中巴经济走廊
越南	全面战略合作伙伴关系	中国—中南半岛经济走廊、越南“两廊一圈”发展规划
老挝	全面战略合作伙伴关系	中国—中南半岛经济走廊、老挝“变陆锁国为陆联国”战略
缅甸	全面战略合作伙伴关系	孟中印缅经济走廊
蒙古	全面战略伙伴关系	中蒙俄经济走廊、蒙古“发展之路”(草原之路)战略
哈萨克斯坦	全面战略伙伴关系	新亚欧大陆桥、中国—中亚—西亚经济走廊、哈萨克斯坦“光明之路”新经济政策
吉尔吉斯斯坦	战略伙伴关系	中国—中亚—西亚经济走廊
塔吉克斯坦	战略伙伴关系	中国—中亚—西亚经济走廊
印度	面向和平与繁荣的战略合作伙伴关系	孟中印缅经济走廊
尼泊尔	世代友好的全面合作伙伴关系	“一带一路”沿线重要国家
阿富汗	战略合作伙伴关系	“一带一路”沿线重要国家
朝鲜	最早同新中国建交的国家之一	“一带一路”沿线重要国家
不丹	尚未建交	“一带一路”沿线重要国家

资料来源:对外投资合作国别(地区)指南(2017年版)

诚惠容的周边外交理念根植于周边国家,推进周边成为我国和平发展的牢固地缘战略依托。

(三) 我国沿边地区开放发展的迫切需要

我国沿边地区是国内市场与毗邻国家之间的连接地带,具有内联外引的重要作用。但长期以来,沿边地区受制于远离国内区域经济中心、基础设施建设落后、产业基础薄弱等原因,开放发展步伐远远落后于沿江沿海地区。总体上,我国的对外开放呈现“东强西弱、海强陆弱”的格局。随着“一带一路”的持续推进、全面开放新格局的构建,不仅为沿边地区的开发开放提供了重大机遇,也要求补足沿边开放发展的短板。沿边地区与周边国家水陆相连、人文相近、民心相通,与周边国家经济联系紧密。周边国家是我国沿边地区开放发展基础和主体,加强并深化同周边国家的经贸合作,既是提升双边互惠互利水平的要求,也是完善我国对外开放布局的需要。

三、我国与周边国家经贸合作存在的问题

(一) 产业基础薄弱,过境贸易等“通道经济”明显

沿边地区是我国与周边国家经贸合作的主力军,但由于开发开放起步晚并受多种因素掣肘,产业基础薄弱,经济发展水平明显落后于中东部地区,制约了我国与周边国家的经贸合作。整体上看,沿边地区的开放发展过度依赖边境贸易,进出口商品的落地加工规模不大、能力不足,“通道经济”明显,与周边国家和地区毗邻的区位优势未

能充分转化为经济发展优势。我国沿边地区出口商品主要来自中东部省份,进口商品也多销往边境地区以外的省市。同样,与我国毗邻的周边国家均为发展中国家,其经济技术水平普遍较低,加工制造等产业承载能力有限,对我国出口商品以资源能源等原材料以及水果等初级产品为主。部分周边国家如蒙古、哈萨克斯坦等,与我国的贸易结构多元化程度较低,矿产品贸易占比较高,双边贸易额易受国际大宗商品价格波动及我国经济转型升级影响。另外,边境贸易多以产业间贸易为主,经济联系的紧密性不足,进一步增加了双边贸易的不稳定性。

(二) 基础设施建设滞后,互联互通水平亟须提升

沿边地区是我国与周边国家经贸合作的窗口,道路等互联互通水平对双边经贸合作至关重要。随着“一带一路”建设的推进以及全面开放新格局的构建,国家持续加大对边境地区的扶持力度,但由于地处偏远、发展基础薄弱、建设成本高以及地方财力有限等原因,总体上沿边地区的互联互通水平仍然处于薄弱环节。从国内基础设施建设上来看,边境县市的高速公路、铁路覆盖率低,部分沿边公路等级不高,仅有极少边境县市通航;与我国毗邻的周边国家在设施联通上不仅公路、铁路、口岸建设等基础设施互联互通上存在短板,在基础设施建设规划、技术标准对接等软环境上也存在诸多问题。值得注意的是,与我国毗邻的周边国家经济发展水平不一、经济体量较小,部分邻国的口岸设施、道路交通等与我

方一侧差距明显,双边口岸、道路等基础设施的通达能力呈现“漏斗形”,严重影响了货物、人员的通行效率,制约了双边的经贸合作水平。

(三) 周边国家形势复杂,多方因素掣肘经贸合作

总体上,我国与周边国家政治关系稳定、经贸联系和互动空前密切,睦邻友好、互利合作是双边关系的主流。但不容忽视的是,传统安全威胁与非传统安全威胁相互交织,地缘政治与地缘经济相互影响,周边国家和地区复杂、脆弱,充满不确定性。一是,周边国家政治体制、民族构成、经济发展水平差异巨大,周边国家对华认知与我国自我认知错位,非传统安全领域的风险来源众多。二是,周边国家一方面希望搭乘中国经济发展的“快车”,另一方面又希望中国履行更多的国际义务,帮助本国实现经济社会发展,“中国威胁论”“中国责任论”的炒作,加剧了周边国家对中国的猜疑和担忧,周边事务有大国介入的身影。三是,美日欧在亚洲地区的多边架构和倡议增多,部分周边国家采取平衡战略态势明显。

四、新时代深化我国与周边国家经贸合作的举措

(一) 加强现有机制的整合调整

随着中国对外经济战略布局的逐渐展开,周边经贸合作不断加深,“一带一路”倡议受到越来越多周边国家的积极响应,正成为我国与周边国家宽领域、深层次互利合作的重要载体。我国与周边国家

已共同打造了大湄公河次区域经济合作、大图们江合作、澜沧江—湄公河次区域经济合作、泛北部湾经济合作以及上海合作组织等多个次区域经济合作组织，有力促进了多双边经贸合作。新时代背景下应以“一带一路”为载体，加强顶层设计，一方面推动现有机制与创新机制相结合，传统机制主要关注经贸领域合作，不足以解决产生的新问题，需要转变“经济导向”思维，平衡好周边国家对中国的经济和政治安全诉求，确立更高的全方位的目标，将“命运共同体”理念根植于区域合作中，创建新的合作机制；另一方面要加强与周边国家发展规划、发展战略对接，凝聚更多合作共识，充分利用双边经贸联委会、混委会等机制，加强与周边国家的协作；再者，要着力推进重大项目建设，打造务实合作亮点，增强与周边国家合作的示范带动效应。

（二）创新与周边国家经贸合作模式

随着经济全球化的不断深入，我国与周边国家的经贸合作也步入新的阶段，要求加强多双边政策协调，创新合作模式，携手参与全球经济治理，推动国际经济秩序向更合理、更公正的方向改革。一是，将合作共赢的模式、亲诚惠容的外交理念与共商共建共享的中国方案充分运用到与周边国家的合作机制与合作模式的构建中，编织更加紧密的共同利益网络，营造更加和平、共同繁荣的周边环境。二是，总结中国在经济外交方面的经验和成果，统筹贸易、科技、人文、工程承包等资源，找准同周边国家深

化互利合作的战略契合点，提升与周边国家贸易的多元化水平，推动发展产业内贸易，进一步密切双边的经济联系。三是，大力推进边境合作、跨境合作，坚持顶层设计与沿边地区地方政府推动相结合，沿边地区地方政府因发展需要和对边情了解，能够提出更加符合双边实际的经贸合作方案。四是，配合六大经济走廊建设，加快与周边国家在贸易、投融资、互联互通、人文交流等方面开展全方位、深层次的务实合作，不断总结、推广经验，扩大经略周边的范围和效果，增强与周边国家的经贸合作水平。

（三）搭建与周边国家经贸合作新平台

“一带一路”建设为我国与周边国家的经贸合作提供了新的机遇和更大的舞台，周边国家是“一带一路”建设的重要参与者。除此之外，我国已与东盟、巴基斯坦等周边地区和国家签署了自贸协定，并积极推进 RCEP、中国—巴基斯坦自贸协定第二轮谈判，与印度、蒙古等周边国家签署了《亚太贸易协定》等优惠贸易安排，在俄罗斯、越南等 5 个周边国家建立了 9 个境外经贸合作区（目前经确认考核的境外经贸合作区一共 20 个）。

我国沿边地区是与周边国家经贸合作的前沿和窗口，应进一步优化沿边地区开发开放的载体和平台，增强与周边国家经贸合作的承载力，逐步推进在吉林、辽宁建设重点开发开放试验区，推进与东北亚地区的开放合作；加快边境经济合作区与东部地区国家级经济技术开发区等产业园区合作，有序承接

产业转移，并逐步优化边境经济合作区在广西、内蒙古、黑龙江等边境地区的布局；总结中哈、中老跨境经济合作的经验，加快与周边国家共商、共建新的跨境经济合作区；新时期根据沿边地区开放发展需要和加工贸易产业发展需求，积极有序推进综合保税区在沿边地区的布局。

（四）构建开放合作的产业链、供应链和价值链

我国与周边国家产业呈现梯度性，资源和产品具有较强互补性，加上独特的地缘及区位优势，为沿边地区与周边国家开放合作奠定了良好基础。“一带一路”建设的推进和全方位开放新格局的构建为我国深化与周边国家的经贸合作带来了新的机遇。充分发挥我国与周边国家的资源、技术、市场等优势，加快推进双边合作由边境贸易向综合多元的贸易、产业合作转变，通过延伸产业链、打造供应链进而培育新型价值链，深化与周边国家的分工合作，进一步增强双边互利共赢水平。与周边国家培育新型价值链实质上是新型国际分工条件下，我国与周边国家从被动融入全球价值链分工，到积极主动联合参与贸易投资规则制定进而整合要素资源的过程。应鼓励制造业边际产业向我国沿边地区以及周边国家转移，推动劳动密集型、资源密集型产品在周边国家落地加工，鼓励企业走出去，积极参与跨境产业链、供应链和价值链的构建。

（作者单位：中国人民大学国际关系学院；责任编辑：贾佳）