

中国与东盟互联互通建设 及对南亚合作的启示

赵壮天,雷小华

[摘要] 中国与东盟互联互通建设取得重要进展,有力地推动了中国—东盟自由贸易区建设及中国与东盟战略伙伴关系的发展。文章借鉴其经验,指出中国与南亚合作可以从加强交流,提高互信,高层持续注入政治支持;加强与南亚区域国际组织合作,积极参与南亚区域合作;建立互联互通合作机制,共同搭建合作平台;设立中国—南亚互联互通合作基金,推动重点合作项目建设;充分发挥地方政府积极性和主动性,推动国家间合作;扩大对南亚经贸合作等六个方面加以推进与建设。

[关键词] 中国与东盟;中国与南亚;互联互通;启示

[作者简介] 赵壮天,云南大学公共管理学院博士研究生,云南昆明650031;雷小华,厦门大学南洋研究院博士研究生,广西社会科学院东南亚所助理研究员,广西南宁530022

[中图分类号] F061.5 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-4434(2013)07-0198-05

自2005年12月第九次中国—东盟领导人会议明确将交通列为中国—东盟合作的十大领域之一及2010年东盟首脑会议通过《东盟互联互通总体规划》以来,中国—东盟互联互通^①建设取得重要进展,有力地推动中国—东盟自由贸易区建设及中国与东盟战略伙伴关系的发展。2012年5月中国国务院总理李克强访问南亚地区的印度和巴基斯坦,双方在《联合声明》中分别提出制定中巴经济走廊远景规划和倡议建设孟中印缅经济走廊(BCIM)。至此,互联互通建设提上中国与南亚合作的议事日程。认真分析和总结中国—东盟互联互通建设,将给中国与南亚的合作带来有益的启示。

一、中国与东盟互联互通建设的成就

随着中国与东盟战略伙伴关系的发展及中国—东盟自由贸易区建设的推进,中国与东盟互联

互通建设明显提速并取得重要进展。

(一) 中国与东盟互联互通的主要成就及经验

1. 陆上通道框架初步形成。(1) 泛亚铁路建设积极推进。2009年6月,包括中国在内的18个亚太经社委员会成员国签署的《泛亚铁路网政府协定》正式实施。虽然泛亚铁路东盟段越南、缅甸境内进展缓慢,但老挝、泰国、马来西亚境内取得积极进展^②。与泛亚铁路东、中、西三个方案相对应的中国境内段项目均列入了中国的《中长期铁路网规划》和《铁路“十二五”规划》并稳步实施。(2) 中国通向东盟国家主要口岸的公路基本实现高等级化。至2011年,广西通往越南所有一类口岸的公路全部实现高等级化。目前,广西与越南间已实现客货运输车辆直达运输和公务车辆相互驶入,出入境口岸达到4个,客货运输线路达到29条^③。云南“四出境”^④公路境内段建设加快完善,“十一五”基本实现高等级化。昆明至曼谷的公路2008年开

①根据东盟《东盟互联互通总体规划》(Master Plan on ASEAN Connectivity)中的定义,互联互通(Connectivity)包括物理连接(Physical Connectivity)、机制的对接(Institutional Connectivity)和人与人之间的连接(People-to-People Connectivity),其中物理连接又包括运输(Transport)、信息与通讯技术(Information and Communications Technology)和能源(Energy),机制的对接包括贸易的自由化与便利化、投资与服务的自由化与便利化、多边认证协定、区域运输协定、跨境手续简化、能力建设等内容,人与人的连接包括教育和文化的交流以及旅游。限于篇幅,本文所指的互联互通主要指中国与东盟之间物理连接中的公路、铁路、水路、航空和管道等交通基础设施的连接。

②2008年7月,老挝万象—泰国曼谷段正式建成通车;2012年10月18日,老挝国会审议通过修建连接中老边境及首都万象的铁路项目;2013年2月,马来西亚首相纳吉与新加坡总理李显龙初步达成协议,两国将会在2020年之前,建造吉隆坡直通新加坡的高速铁路。

③2012年《中越汽车运输协定》的修改,广西新增5条对越客货运输线路,加上原来的24条线路,共计29条运输线路。

④四出境通道即昆明至泰国曼谷、昆明至越南河内、昆明至缅甸仰光、昆明至印度曼谷这4条国际公路通道。<http://www.cnki.net>

通运营。越南老街至河内的高速公路通道正加快建设,预计2013年贯通。越南河内延伸至海防的高速公路也在加紧建设,预计到2015年昆明至海防的高速公路可贯通。(3)中缅石油、天然气管道全线贯通。中缅天然气管道准备于2013年7月投入运营,该管道从缅甸西海岸若开邦(Rakhine State)的Shwe气田运送天然气。中缅原油管道将于2013年9月完工,该管道将运送来自中东和非洲的原油,从而缓解“马六甲”困境。(4)大湄公河次区域便利货物及人员跨境运输的法律文件进入逐步实施阶段。2012年5月30日,中国和越南签署了《关于建立中越国际汽车运输行车许可证制度的协议》,放宽限制的货车和客车可以穿行于越南河内和中国深圳之间1300公里长的公路。

2.海上通道成新亮点。2007年,中国与东盟共同签署《中国-东盟海运协定》,将中国-东盟海事磋商机制升格为各国海事安全主管部门领导进行定期磋商的机制。中国-东盟互相构筑海上互联互通网络,开拓港口、海运、物流和临港产业等领域合作,港口和海运成为中国与东盟交流的重要通道。2011年中方设立30亿元人民币的中国-东盟海上合作基金,从海洋科研与环保、互联互通、航行安全与搜救、打击跨国犯罪等领域做起,逐步将合作延伸扩大到其他领域,形成中国-东盟多层次、全方位的海上合作格局^[1]。2012年,中方倡议建立“中国-东盟海洋伙伴关系”。目前,中国的广西、广东、海南等省区的多家港口物流企业与新加坡、柬埔寨、泰国、越南等国的港口已相互开通集装箱、散货航运班次并缔结友好港口。统计显示,在2011年中国与东盟的贸易往来中,有近65%是通过港口物流实现的^[2]。澜沧江-湄公河跨国航运早已开通。

3.航空通道率先互通。中国分别于2004、2006年与泰国、缅甸实现双边航空运输市场准入相互放开;2007年,中国与东盟共同签署《中国与东盟航空合作框架》。中国进一步完善机场现有功能,适度建设支线机场,不断扩大航线网络,与周边现有通用机场共同形成空港群体,以促进与东盟国家航空运输快速协同发展。中国与东盟各大城市之间往来的航班越来越多。

(二)中国与东盟互联互通建设的主要经验

中国与东盟互联互通建设成绩显著,其具体经验主要体现在以下几方面:

1.重要推手:中国-东盟领导人不断倡议和推动。交通始终是中国与东盟合作的重点领域,历次中国-东盟领导人会议都强调要加强交通领域的

合作,不断就互联互通建设的规划、内容、目标、机制、资金等提出倡议、进行磋商和不断推动,领导人的倡议、共识和推动成为中国与东盟互联互通加快建设的重要推手。早在2005年12月召开的第九次中国-东盟领导人会议就明确将交通列为中国-东盟合作的十大领域之一。2007年1月,中国国务院前总理温家宝在第十次中国与东盟领导人会议上建议“拟定中国-东盟未来10-15年交通合作战略规划”^[3]。2010年,中国-东盟自由贸易区如期建成,中国-东盟双边贸易额近3000亿美元,中国成为东盟第一大贸易伙伴,东盟成为中国第三大贸易伙伴。在此新形势下,2010年10月,温家宝在第十三次中国-东盟领导人会议上倡议“初步建成互联互通网络”的目标^[4]。中国积极倡议和推进与东盟互联互通建设的努力,也得到了东盟各国的积极回应。2010年10月,第17届东盟首脑会议通过《东盟互联互通总体规划》等文件,确定了以基础设施建设、机制构建和人文交流为主体的互联互通建设蓝图。2012年第15次中国-东盟领导人会议提出了若干重大新倡议,包括建立“中国-东盟海洋合作伙伴关系”、建立互联互通委员会对话机制、制定“中国-东盟互联互通总体规划”以及再次对中国-东盟合作基金增资500万美元等^[5]。

2.相互补充:区域与次区域互联互通相互促进,共同发展。中国与东盟区域合作、东盟一体化、大湄公河次区域经济合作(GMS)三个共同存在于此区域的区域和次区域经济合作在该地区重叠发展并相互支持,互联互通建设相互衔接、交融,共同发展。GMS作为中国与东盟的次区域合作率先发展,成为中国与东盟区域合作的示范。中国与东盟为GMS发展提供了指导性框架和精神。东盟一体化在中国与东盟、GMS合作中稳步推进。1991年,中国-东盟开启对话。22年来,双方政治互信不断增强,从对话伙伴提升到战略伙伴;双方经贸合作成果显著,如期建成了自由贸易区,贸易和相互投资快速增长;双方建立了完善的对话合作机制,确定了包含交通等11大重点合作领域,在20多个领域开展务实合作,各领域合作与友好交流取得丰硕成果。东盟一体化建设进程稳步推进。互联互通方面,2010年10月,第17届东盟首脑会议通过《东盟互联互通总体规划》。《规划》囊括700多项工程和计划,投资规模约达3800万美元,“规划”实施后将促进东盟地区全方位互联互通^[6]。GMS合作以来,在ADB的支持下,倡议发起了三大经济走廊建设,即南北经济走廊、东西经济走廊

和南部经济走廊^①,其中与中国相连的是由东、中、西三线组成的南北经济走廊。目前,各走廊城市间的铁路、公路、水运等基础设施建设已初具规模,交通状况等得到明显改善。除此之外,GMS建设的跨境运输便利化措施处在逐步实施当中。

3.经济支撑:中国与东盟边境地区分布众多经济圈园区、口岸、城镇。中国与东盟国家边境线长达5000公里,改革开放以来,中国在沿边开放方面主要是发展边境贸易、开放沿边城市和设立边境经济合作区、跨境经济合作区等。在中国-东盟自贸区已经建成的新形势下,中国与东盟边境地区优越的区位优势加上资源等产业互补优势,使其成为边境地区经贸合作的先行者。边境经济的发展繁荣客观上要求加强互联互通,也为中国与东盟的互联互通提供了坚实的经济基础和支撑。目前,中国与越南边境地区有“两廊一圈”、广西北部湾经济区,中国东兴-越南芒街、中国凭祥-越南谅山、中国河口-越南老街等跨境经济合作区。中国与老挝间有倡议中的磨憨-磨丁跨境经济合作区,中国与缅甸间有倡议中的瑞丽-木姐跨境经济合作区以及云南的滇中城市经济圈。除此之外,互市贸易区、口岸经济发展迅速,涌现了瑞丽、河口、磨憨、凭祥、东兴等经济发展水平较高的口岸城市。

4.制度保障:机制建设不断完善。目前,交通已成为中国与东盟领导人确定的十大合作领域之一,中国与东盟已建立交通部长会议机制、中国-东盟交通合作高官会、中国-东盟交通合作战略规划工作组、澜沧江-湄公河国际航运合作机制、中国-东盟港口合作机制、海事磋商机制、GMS合作便利运输委员会等国家间、政府间、部门间的定期会晤机制进行高层次讨论协商,先后签署了一系列协定和文件,促进通道运输环境便利化。

为加快推进中国-东盟互联互通,使合作更为顺畅、高效,2011年温家宝出席第十四次中国与东盟领导人会议时,倡议成立中国-东盟互联互通合作委员会,力争尽快实现中国与东盟有关国家陆路运输通道互联互通的目标^②。2012年中方为落实倡议成立了互联互通委员会,加强同东盟互联互通协调委员会的机制化交流并于12月7日在印尼雅加达举行中国-东盟互联互通合作委员会第一次会议。会议双方同意建立中方与东盟互联互

通协调委员会以及东盟成员国工作层的磋商机制,并指定了各自联系人负责日常事务的联络与协调。为制定“中国-东盟互联互通总体规划”,成立了中国-东盟交通战略规划工作组,就推动实施《总体规划》进行磋商,并提出可操作的实施方案。

5.资金支持:中国-东盟海上合作基金和投资合作基金。互联互通建设具有周期长、资金需求量大、投资风险高、资本回报率低等特点,决定了互联互通建设具有公共服务性质,致使互联互通建设常常因资金短缺而不能取得预期的进展,这就要求互联互通进一步拓展思路,完善投融资平台建设。多年来,中国与东盟的互联互通建设,通过灵活多样的融资方式,积极调动世行、亚行等国际金融机构和企业的资源,充分发挥中国-东盟投资合作基金、中国-东盟海上合作基金、中国-东盟银行联合体的融资平台作用,为双方互联互通提供坚实的金融支持。中国还出资帮助完成老挝境内万象-磨憨缺失段、缅甸境内木姐-腊戍缺失段铁路建设可行性研究报告。

二、中国与东盟互联互通建设对南亚合作的启示

随着中国与南亚国家全方位、多层次、宽领域互利合作的进一步发展,中国与南亚加强互联互通建设势在必行。从中国-东盟互联互通建设的经验来看,中国与南亚互联互通建设需要从以下几个方面加强合作、加以推进。

(一)加强交流,提高互信,高层持续注入政治支持

中国-东盟互连互通建设的成功,很大程度上得益于中国-东盟的战略伙伴关系和领导人的大力倡议和推动,2005年起历次中国-东盟领导人会议都强调要加强交通领域、互联互通的合作,领导人的倡议和推动确保有关互联互通项目能持续获得授权和财政支持。因此,中国与南亚尤其是印度间需要坚定不移地增加正能量,发展友好关系,减少负能量,进一步夯实两国关系的基础,特别是在机制建设上需要有新的举措,从实际出发,逐步创立起各个层次和各种类型的对话与合作机制,加强交流,提高双方互信。2013年5月,李克强总理

^①南北经济走廊即东线:昆明-南宁-河内;中线:昆明-石林-弥勒-开远-蒙自-河口-越南老街-安沛-越池-永安-河内-海防;西线:昆明-玉溪-普洱-西双版纳-老挝南塔省-泰国清莱府-清迈-曼谷;东西经济走廊即越南岘港-老挝中部-泰国东北部-缅甸毛淡棉;南部经济走廊即泰国曼谷-柬埔寨金边-越南胡志明市-头顿市-泰国曼谷-柬埔寨暹粒-上丁-拉达纳基里-越南波来古-归仁

访问印度和巴基斯坦时达成了加强互联互通建设的共识,提出制定中巴经济走廊远景规划,倡议建设 BCIM 经济走廊,为中国-南亚互联互通建设注入了新的高层政治支持,今后还需要双边领导人在多边和双边场合中继续就互联互通的具体规划、内容、目标、资金、机制建设等方面持续注入政治支持,发起倡议和达成共识。

(二)加强与南亚区域国际组织合作,积极参与南亚次区域合作

相比较东盟一体化而言,由于历史现实等原因,南亚区域次区域合作进程缓慢。近年来,作为南亚地区唯一区域合作机制——南盟的推动下,南亚区域经济一体化逐步深入发展。南盟取得的最大合作成果是《南亚特惠贸易安排协定》(SAPTA)的签署和实施。目前,所有南盟成员国均批准了《南亚自由贸易区协定》,并准备建立南亚关税同盟和南亚经济联盟。南盟也把区域内互联互通作为重点合作领域。2007年,在印度新德里举行的南盟峰会同意对地区内开展多式联运进行研究。南盟成员国对发展与中国的关系大多抱积极的态度。中国应借鉴与东盟合作的经验,加强与南盟合作,积极参与南盟框架下各领域的务实合作,创新发挥南盟观察员国的积极作用。南亚一体化相比较东盟而言还有待提高。因此,现实的情况是中国应借鉴与 GMS 合作的经验,积极通过双多边渠道参与“南亚增长四角”、孟加拉湾多部门技术和经济合作倡议(BIMSTEC)、南亚次区域经济合作组织(南亚经合组织)、孟中印缅经济走廊、孟印缅斯泰经济合作组织等次区域合作进程。这些次区域合作的共性是把发展互联互通作为合作的首要任务,如2009年12月,孟加拉湾多部门技术和经济合作倡议(BIMSTEC)第12届部长会议已就开展地区内基础设施和物流系统发展进行研究达成共识。中国可以选择其中的孟中印缅经济走廊和中巴经济走廊作为合作的突破口和示范来进行参与。促进南亚互联互通,带动周边经济发展和民生改善,不断拉紧中巴、孟中印缅利益纽带,为本地区国家间开展合作提供示范。通过合作建立官方合作机制,制定地区发展战略规划,推进重点项目建设,加强软环境建设,加快边境、跨境贸易和现代物流系统的发展,加强人文交流等措施,率先建成孟中印缅经济走廊(BCIM)和中巴经济走廊。

此外,中国还要积极参与南亚各国家内部的基础设施建设,提高各国内部交通运输能力,引导各国将内部基础设施与区域发展规划相结合,从

而推进区域互联互通。

(三)建立互联互通合作机制,共同搭建合作平台

中国与南亚可参考中国与东盟互联互通的经验,建立官方合作机制,初始阶段建立联合工作组,条件具备时建立互联互通合作委员会,定期或根据需要召开会议,保持定期沟通和协调,保证双方合作的顺利进行。落实中国和南亚国家领导人关于促进中国与南亚国家互联互通合作的有关共识、倡议及指示;制定和实施双方互联互通总体规划,规划各领域合作的方向和重点;协调双方各类资源,为合作项目的建设和运营管理等提供必要的支持。互联互通建设也需要合作平台支持,广西与东盟互联互通建设得益于中国-东盟博览会等重要合作平台在南宁举办。中国要整合和有效利用“中国-南亚博览会”、“中国西部国际博览会”、“欧亚博览会”等不同方向的有效平台,夯实中国与南亚合作,丰富中国与南亚联通的内容。中国-南亚博览会从2013年起每年在中国昆明举办,这是中国与南亚加强全面合作的重要平台,建议参照中国-东盟博览会的成功做法,建立中国与南亚共办机制,每年都有轮值主席国,以增强南亚国家参展的积极性和确保博览会的可持续发展。

(四)设立中国-南亚互联互通合作基金,推动重点合作项目建设

亚洲经济的迅速增长带动了基建投资需求,据估算,2010~2020年亚洲每年需要7500亿美元用于国家和地区间基础设施建设,估计未来10年的投资总需求约为8万亿美元^[8]。中国与南亚互联互通建设遇到的最大障碍之一就是资金短缺。中国与东盟互联互通建设是以中国设立30亿元人民币的中国-东盟海上合作基金、100亿美元的“中国-东盟投资合作基金”、250亿美元信贷支持为先导的。建议中国与南亚互联互通建设参照中国-东盟互联互通的做法,以设立中国-南亚互联互通合作基金为先导,同时有效利用亚行、世行等国际发展机构的资金和技术,积极利用亚洲债券市场和私人投资,推动基础设施和重大项目的合作。中国与南亚的互联互通可考虑分三线进行:南线是从云南向西经缅甸延伸至南亚,逐步建设孟中印缅经济走廊和构筑第三亚欧大陆桥通道;北线是从中国新疆喀什南下经巴基斯坦与南亚次大陆相连,构筑中巴经济走廊;中线是通过滇藏、川藏、青藏铁路公路与尼泊尔相连。三线共同成为中国与南亚地区实现联通的三个主渠道,并按照各自的

步骤稳步推进,具体项目筛选上可参考亚洲公路网政府间协定和泛亚铁路南部路线^①。

(五)充分发挥地方政府积极性和主动性,推动国家间合作

从地理上看,中国云南、四川、西藏、新疆等四省区与南亚国家或接壤或相邻,可以努力加强边境贸易,促进跨境贸易发展。中国西藏、新疆与南亚国家宗教文化相同,或信奉佛教或伊斯兰教。每年都有大量印度香客赴中国西藏自治区神山圣湖朝圣,西藏地方政府需要努力改善朝圣设施和提供人员往来便利,努力促进宗教文化的交流和人员的往来,加强民间交往。GMS合作是以澜沧江-湄公河流域为基础进行的国际合作,南亚三大河流就有两条发源于中国境内^②,双方可以考虑加强河流域经济 and 环境保护等方面的合作,广西、云南与东盟合作的经验启示我们,云南、四川、西藏、新疆四省区可以积极缔结地方省市城市友好关系,建立边境省份联席会晤制度,加强与南亚之间的人文交流合作,结合国家战略,努力实施“中央战略地方化”、“地方战略中央化”,“区际开放国际化”^③,积极参与南亚区域、次区域和经济走廊建设合作,发挥地方政府合作积极性和主动性,直至推动中央政府合作。

(六)联手开拓南亚市场,发展对南亚经贸合作
发展互联互通需要紧密的经贸联系作为基础和支撑。目前,中国对南亚的贸易额主要集中在印度。2012年中国对南亚贸易额为930.67亿美元,仅占中国对外贸易额的2.4%,其中对印度贸易额为664.72亿美元,占中国对南亚贸易额的71.42%。中国与印度已经制定2015年双边贸易额达到1000亿美元目标,因此,中国与南亚经贸的合作蕴藏巨大潜力。

联手开拓南亚市场的含义主要有三层:边境、跨境贸易与一般贸易相结合;西部接壤省区与东部沿海省区联手开拓南亚市场;贸易与投资相结合。三个联手可以实现优势整合和“需求-供给”的优化。一是实现边境区位优势与东部产业优势相结合。中国东部沿海产业发达,西部边境省份历史上就有闻名的古“丝绸之路”和“茶马古道”与南亚国家进行边境、跨境贸易和友好往来。因此,西部省份需要努力承接东部产业转移,借助沿海发达地区的产业和资本优势,在边境地区布局一批特色产业园

区,借助西部省区与南亚合作的区位与平台优势,形成整体优势,加强与南亚的经贸合作,联手开拓南亚市场。二是实现贸易与投资相促进,以投资带动贸易,以贸易促进投资。基础设施建设具有投资大、带动相关产业强的特点,中国可以通过对南亚投资,从而带动相关产品出口。三是有利于“需求-供给”的优化吻合。南亚地区经济增长带来了基础设施投资的需求,而中国实施“走出去”战略使之在工程承包和基础设施建设领域具有相对优势。

中国和南亚国家是近邻,在经济、文化和社会等方面有着悠久的交往历史。加强中国与南亚的合作,不仅有利于中国与南亚国家的经济发展,而且有利于地区的和平、稳定与发展。中国与南亚的互联互通是中国与南亚合作的重要内容和基础条件之一,双方应携手努力,制定规划,建立机制,明确重点,抓紧推进,以互联互通建设的新突破促进中国与南亚各国的睦邻友好合作深入持久地发展。

[参考文献]

- [1] 温家宝.在第十四次中国-东盟(10+1)领导人会议暨中国-东盟建立对话关系20周年纪念峰会上的讲话[N].人民日报,2011-11-19.
- [2] 覃柳丹.中国-东盟积极构筑海上互联互通新体系[N].广西日报,2013-01-10.
- [3] 温家宝.共同谱写中国-东盟关系的新篇章——在第十次中国与东盟领导人会议上的讲话[N].人民日报,2007-01-15.
- [4] 温家宝.在第十三次中国与东盟领导人会议上的讲话[N].经济日报,2010-10-30.
- [5] 吕娟.中国与东盟整体推进陆路和海上互联互通[N].中国交通报,2012-12-03.
- [6] 《东盟互联互通总体规划》,东盟秘书处网站[EB/OL].<http://www.asean.org/resources/publications/asean-publications/item/master-plan-on-asean-connectivity-2>, 2013-05-25.
- [7] 温家宝.在第十四次中国-东盟(10+1)领导人会议暨中国-东盟建立对话关系20周年纪念峰会上的讲话[N].人民日报,2011-11-19.
- [8] 陈济朋.亚洲基建投资需求每年约7500亿美元[N].经济参考报,2010-01-22.
- [9] 黄志勇.广西的奇迹:对外开放新思路及参与GMS新举措[EB/OL].<http://gx.people.com.cn/n/2012/0914/c179-430-17483384-1.html>, 2012-09-14.

[责任编辑:沁园]

① 亚洲公路网政府间协定附件里南亚区域规划了AH41-AH51共计9条公路线路;泛亚铁路南部路线是中国南部-缅甸-印度-伊朗-土耳其。