

中国 - 东盟对话 30 年： 经贸合作回顾与展望^[1]

胡艺 龙旭

【内容提要】2021 年是中国与东盟建立对话关系 30 年。长期以来，基于平等对话和友好协商，双方经贸合作硕果累累，2020 年已互为第一大贸易伙伴，这为双方下一阶段的友好合作奠定了坚实的经济基础。新的历史时期，中国新发展格局的构建和区域产业链和供应链的重构、数字经济的发展和新型基础设施建设，以及《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP) 的签署和实施等，都为中国与东盟进一步深化经贸合作带来新机遇和新活力。虽然面临诸如美国等域外国家的干扰和贸易投资不平衡等新旧挑战，但只要双方坚守对话与合作的精神，不断提升战略互信，就能克服种种挑战，将中国与东盟的经贸合作推上新台阶，携手共建更为紧密的中国 - 东盟命运共同体。

【关键词】中国 - 东盟对话关系 中国 - 东盟经贸关系 RCEP

【作者简介】胡艺，武汉大学经济发展研究中心、美国加拿大经济研究所和经济与管理学院副教授；龙旭，武汉大学经济与管理学院硕士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2021)05-0118-17

[1] 本文为中国社会科学院亚太与全球战略研究院 - 广西社会科学院联合研究课题《中国 - 东盟建立对话关系 30 周年回顾与展望》与 2020 年国家社会科学基金一般项目《基于中美竞争和美国总统选举政治的中国与美国各州贸易关系研究》(20BGJ057) 的阶段性成果。

1991—2021 年，中国—东盟建立对话关系 30 年来，双方从“全面对话合作伙伴关系”发展到“睦邻互信伙伴关系”，2003 年建立了“面向和平与繁荣的战略伙伴关系”，当前正携手共建更为紧密的中国—东盟命运共同体。得益于双方政治互信和外交关系的良性发展，30 年来中国—东盟的经贸合作硕果累累，双边贸易额增长了 80 余倍，已互为对方第一大贸易伙伴，双向直接投资额累计突破 2500 亿美元，重大基础设施项目合作不断深化，多种经贸合作机制融合发展。^[1]

在新的历史时期，中国和东盟的经贸合作机遇与挑战并存。中国新发展格局的形成与区域产业链供应链的重构、数字经济的发展与新型基础设施的建设、《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）的签署和实施等，都为中国—东盟的经贸合作带来了新的发展机遇。同时，双方的合作也面临着美国等域外势力搅局、贸易投资结构不平衡、区域经济一体化水平不足等现实挑战。相信中国—东盟双方在 30 年平等友好对话的基础上，在复杂多变的国际局势中，能够坚守对话与合作的大方向不动摇，克服经贸合作上的重重挑战，实现更高水平的合作与共赢，共同为地区和世界的繁荣稳定做出更大的贡献。^[2]

一、中国—东盟经贸合作回顾

（一）双边贸易规模迅速扩大，贸易关系日益深化

中国—东盟建立对话关系 30 年来，双边贸易规模一步一个台阶的实现了跨越式发展。1991 年双边贸易规模仅为 79.6 亿美元，至 2004 年历经 13 年突破千亿美元。中国 2008 年超越美国成为东盟第三大贸易伙伴，并于 2009 年超过日本和欧盟，连续 12 年稳居东盟第一大贸易伙伴地位。2010 年中国—东盟自贸区的建成使双边贸易规模呈井喷式增长，2011 年双边贸易额突破

[1] 根据 wind 数据库、商务部 2020 年数据与中国—东盟中心的《中国—东盟关系(2020 年版)》计算而来。

[2] 张蕴岭：《中国—东盟对话 30 年：携手共创合作文明》，载《国际问题研究》2021 年第 3 期，第 107—117 页。

3000 亿美元大关，东盟当年也超越日本成为仅次于欧盟和美国的第三大贸易伙伴，随后仅用一年时间便到达 4000 亿美元。2020 年，中国 - 东盟双边贸易总额在新冠肺炎疫情冲击下逆势增长至 6846 亿美元，中国继续成为东盟第一大贸易伙伴，东盟超越欧盟首次成为中国的最大贸易伙伴。30 年来，中国 - 东盟双边贸易额的年均增速约为 16.6%，这一速度显著高于同期东盟对外贸易总额 7.2% 的年均增速和同期中国对外贸易总额 13.0% 的年均增速。中国 - 东盟超速增长的贸易规模，使双边贸易额占中国对外贸易总额的比重从 1995 年的约 7% 增至 2020 年的约 15%，占东盟对外贸易总额的比重从 1995 年的不足 3% 增至 2020 年的 20% 以上，双边贸易关系日益紧密。

30 年来，东盟各成员国与中国的贸易额均在增加，增幅却有较大差异，因而国别结构发生了显著变化。在中国 - 东盟建立对话关系初期，新加坡、印尼和马来西亚是东盟成员国中对中国贸易规模排名前三的国家，1996 年三国占东盟对华贸易总额的比重分别约为 34.7%、17.5% 和 17.1%。2011 年，即中国 - 东盟建立对话关系 20 周年时，马来西亚一跃成为与中国贸易规模最大的东盟成员国，占东盟对华进出口额的比重为 24.8%，泰国和新加坡分列第二位和第三位，所占比重分别为 17.8% 和 17.5%。此后，越南异军突起，与中国的贸易规模飞速增长。到 2020 年，越南对华贸易额占东盟对华贸易总额的比重已高达 28.1%，在东盟成员国中稳居第一，马来西亚和泰国以 19.2% 和 14.4% 的比重分别位列第二位和第三位。

（二）双向投资快速增长，投资存量趋向均衡

双方建立对话关系以来，中国对东盟的直接投资经历了从无到有、从小到大的变化。2003 年中国对东盟的直接投资额仅为 1.2 亿美元，2020 年已增加至 143.8 亿美元，年均增速高达 32.6%。同期，中国实际利用东盟的直接投资也从 29.3 亿美元增至 79.5 亿美元，年均增速约为 6%。^[1] 近年来随着中国对东盟直接投资额的快速增长，双向直接投资存量逐步趋向均衡。截至 2020 年末，中国在东盟区域内的直接投资存量约为 1266.8 亿美元，东盟在中国的直接投资

[1] 2003 年数据来源于 wind 数据库，2020 年数据来源于中国商务部。

存量约为 1325.6 亿美元，双边直接投资存量超过 2500 亿美元。^[1]

分行业来看，中国对东盟的直接投资正从建筑业、金融业、批发零售业和商务服务业逐步向能源和制造业领域转移，反映出东盟正从中国重要的商品市场逐步转变成中国产业转移的重要目的地。截至 2019 年末，中国对东盟直接投资存量前 5 位的行业是制造业、租赁和商务服务业、批发零售业、电力/热力/燃气及水生产和供应业以及建筑业，累计投资金额分别为 266 亿美元、188.5 亿美元、178.1 亿美元、95 亿美元和 79.1 亿美元，占直接投资总存量的比重分别为 24.2%、17.2%、16.2%、8.6% 和 7.2%，五大行业的直接投资存量合计占比为 73.4%。^[2]而现阶段东盟对中国的直接投资，则主要集中在制造业、租赁和商务服务业以及房地产业，2019 年三个行业占中国实际利用东盟直接投资额的比重分别为 28.6%、23.1% 和 16.9%。^[3]

（三）重大基础设施项目合作不断深化，互联互通全面提速

基础设施建设是中国和东盟经贸合作的重要组成部分，双方经贸关系的发展需要更加高效、便捷的基础设施网络支撑，双方正积极对接“一带一路”倡议和《东盟互联互通总体规划 2025》，不断延伸基础设施互联互通的广度与深度。

在立体化交通网络构筑上，中国 - 东盟的海陆空交通基础设施不断完善。水上交通方面，中国积极参与东盟各国港口和海运市场建设，举办了 13 次双边海事磋商机制会议，澜沧江—湄公河国际航运合作项目取得重大突破。铁路交通方面，中老铁路是第一个直接联通中国铁路网的境外铁路项目，中泰铁路和印尼雅万高速铁路是中国 - 东盟在“一带一路”倡议下基础设施互联互通的示范项目，后者还是东盟第一条设计时速为 350 公里/小时的高速铁

[1] 根据商务部 2020 年数据与中国 - 东盟中心的《中国 - 东盟关系（2020 年版）》计算而来。

[2] 《2019 年度中国对外直接投资统计公报》，商务部官网，2020 年 9 月 16 日，<http://hzs.mofcom.gov.cn/article/date/202009/20200903001523.shtml>。

[3] 《中国外资统计公报 2020》，商务部官网，2020 年 11 月 5 日，<http://images.mofcom.gov.cn/wzs/202012/20201230152644144.pdf>。

路，也是中国首个海外高铁建设项目。公路交通方面，连接中国与东盟的第一条高速公路——中国南宁—友谊关的“南友高速”于2005年正式通车，横跨中老泰三国、全长1880公里的昆曼公路2008年正式通车，中国援建的柬埔寨58号公路2020年正式通车。航空交通方面，双方在不断扩大航线网络，目前已实现中国与东盟10国的直接通航。

在通信和数字基础设施建设上，中国与东盟共同参与了国际海缆的建设，同老挝、越南、缅甸等国家建有十多条跨境陆地光缆，中国通信企业还与印尼、马来西亚、新加坡、缅甸等国的企业在基站铁塔和光纤网络建设上积极开展合作。双方还积极加强通信领域的政策对接，《中国—东盟信息通信技术合作谅解备忘录》于2018年完成第三次续签，并将2020年设为“数字经济合作年”，积极推动双方数字经济领域的合作。

（四）多种经贸合作机制融合发展，打造区域经济合作典范

自1991年建立对话关系以来，中国与东盟已发展成为坚定的利益共同体和区域经济合作的典范。30年来，双方建立了领导人、部长、高官等各层级、立体式的对话合作机制，为双边经贸关系的发展构筑起了坚实的基础。中国和东盟目前已成功举行了23次中国—东盟领导人会议和多次领导人特别会议，共同商讨和规划双方经贸关系的发展方向。2020年，中国—东盟外长会议发布了关于新冠肺炎疫情问题的联合声明，决定携手面对疫情对各国及地区经济合作的负面影响，尽快恢复各国的经济发展和双方的经贸往来。2019年中国—东盟自贸区全面建成10周年并成功实现升级，标志着双边贸易投资合作迈入了新的阶段。中国—东盟博览会已成功举办了18届，成为推动双方商务合作的务实平台和深化双边数字经济合作的新舞台。^[1]

次区域经济合作也是中国与东盟经贸合作的亮点。澜沧江—湄公河合作是中国与缅甸、泰国、老挝、越南和柬埔寨5个东盟成员国共同建立的新型次区域合作机制，在促进经济增长、改善民生福祉、推进人文交流乃至疫情

[1] 参见习近平主席2020年12月在第17届中国—东盟博览会和中国—东盟商务与投资峰会开幕式上的致辞。

防控方面均发挥了积极作用。2018 年中国 - 东盟东部增长区(文莱、马来西亚、菲律宾、印尼)合作机制升级为部长级,成为中国 - 东盟又一个全新的次区域经济合作机制,将在互联互通、贸易和投资、数字经济、人力资源发展等 9 个领域开展重点合作。

中国和东盟不仅注重彼此间的经贸合作,还积极开拓合作空间。1997 年首次东盟与中日韩领导人非正式会议的顺利召开,正式启动了“10+3”的合作进程。2020 年 RCEP 的正式签署,不仅标志着全球最大自由贸易区的诞生,也使中国和东盟的合作空间拓展到了“10+5”区域,为中国和东盟的区域经济合作提供更大的舞台。中国还与东盟在亚太经合组织(APEC)等跨区域经贸合作机制中保持着良好合作。

二、中国 - 东盟经贸合作的新机遇

(一) 中国新发展格局的形成和区域产业链供应链重构,为双方的经贸合作创造了新增长动力

当前,中国正在加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,形成强大的国内市场、坚持扩大内需是这一战略性举措的基点。拥有 14 亿人口和超百万亿元总需求的庞大中国市场,仍将以较高的速度不断增长,为包括东盟在内的世界各国和经济体创造了一个不可替代的新兴市场。东盟各国毗邻中国,在 30 年对话及经贸合作的基础上,完全可以借中国构建新发展格局的机遇寻求自身经济的长期可持续增长。东盟通过与中国发展更加深入的经贸合作,不仅可以获得一个潜在的巨大商品出口市场,以实现其海外市场的多元化目标,还可以通过中国的直接投资和技术合作等,实现产业结构的优化升级和经济社会的全面发展。

在全球经济不确定性增多和新冠肺炎疫情蔓延的双重影响下,全球产业链和供应链的脆弱性逐渐凸显,开始呈现产业链和供应链的本地化、区域化趋势。中国和东盟地理位置邻近,合作区位优势明显,经济互补性强,产业发展多样,生产要素充裕,在区域产业链、供应链合作上有很大的发展空间。

中国和东盟应积极谋划产业链、供应链的互联互通，推动其相互融合，维护产业链、供应链的安全与稳定。^[1]中国和东盟多数成员国都属于发展中国家，面临着产业和价值链升级的巨大挑战，如何通过双方的经济技术合作，促进产业转型升级，推动产业链、供应链从下游向中上游转变，推动价值链从低端逐渐向高端进化，是未来中国—东盟经贸合作的重中之重。目前，中国已与9个东盟国家建立了双边技术转移工作机制，中国—东盟技术转移与创新合作大会也已成功召开了9届，为中国和东盟的企业、高校和科研机构创建了沟通交流渠道，有助于双方的科技合作和产业升级。在新一轮科技产业革命的影响下，中国向着资本技术密集型产业和价值链环节升级，东盟各成员国可结合本国经济技术和产业发展情况，积极参与到中国的这一转型中，通过经济技术合作进一步深化与中国的产业链和供应链融合，同时实现各国自身产业链、供应链和价值链的升级目标。

（二）数字经济发展与新型基础设施建设，为双方经贸合作注入了新的活力

中国和东盟在数字经济发展和新型基础设施建设方面具有很强的互补性。中国的数字经济发展活力不断增强，新型基础设施建设持续推进，数字经济价值得到有效挖掘，积累了丰富的建设经验和一定的成本优势，为数字经济国际合作提供了良好条件。东盟部分成员国数字经济起步相对较晚，数字经济的绝对和相对规模偏低，新型基础设施建设有待加速。但东盟是全球互联网用户增长最快的地区，网民数量居世界第三，有发展数字经济的巨大潜力。^[2]同时，中国和东盟关于数字经济的发展战略契合度很高，非常重视双边数字经济合作。2017年，习近平总书记提出的“数字丝绸之路”倡议得到了东盟的积极响应，为此专门制定了《电子东盟框架协议》等指导性文件，构建东盟数字经济发展框架，希望通过数字“一带一路”，提高双方互联互通水平，促进双方市场更加紧密的融合。2020年是中国—东盟“数

[1] 胡艺、沈铭辉：《中美经贸摩擦与中国—东盟区域价值链的体系构建》，载《云南社会科学》2019年第5期，第52—62页。

[2] 姜志达、王睿：《中国—东盟数字“一带一路”合作的进展及挑战》，载《太平洋学报》2020年第9期，第80—91页。

数字经济合作年”，第 17 届中国 - 东盟博览会以“共建‘一带一路’，共兴数字经济”为主题，在双方的共同努力下，中国与东盟数字经济发展战略对接顺畅，合作机制不断完善，合作范围日益扩大，从之前的跨境电商拓展至智慧城市、人工智能等多个领域。

积极推进新型的基础设施建设是保障东盟数字经济快速发展、实现经济跨越式增长的基础。中国在 2020 年和 2021 年“两会”的《政府工作报告》中，都将发展新一代信息网络、拓展 5G 应用、建设数据中心等新型基础设施建设放在扩大有效投资的优先位置，以激发新消费需求、助力产业升级，也因此各类新型基础设施建设方面具有一定的建设经验和先发优势。中国与东盟在新型基础设施建设中具有极大的合作潜力和空间，必将对双方未来的共同高质量发展提供新的历史机遇。

（三）RCEP 的签署与实施，为双方经贸合作带来新的发展机遇

《区域全面经济伙伴关系协定》历经 8 年 31 轮正式谈判后，于 2020 年 11 月正式签署，标志着全球覆盖人口最多、贸易规模最大、最具发展潜力的自由贸易区的启动。RCEP 由东盟主导发起，整合了东盟原来的 5 个“10+1”自贸协定，将过去相互隔离和分散的自贸区整合成一个整体，形成了一个“10+5”的自贸区。同时，RCEP 的签署还统一了各成员间的规则与标准，改善了之前因规则过多、操作复杂而导致的“意大利面碗”问题，使贸易规则更加透明和公平，有利于各成员在国际市场的经贸合作。^[1]RCEP 的签署是东亚区域合作的标志性成果，是多边主义和自由贸易对单边主义和反全球化的一次重要胜利，中国始终坚定支持东盟在 RCEP 中的核心地位，与东盟等各方通过平等对话，务实解决分歧，开创了区域经济一体化合作的新范式。

RCEP 的签署为中国 - 东盟经贸合作拓展了新的空间，在区域贸易自由化和投资便利化上的实质性成果将为中国和东盟企业创造更优的合作条件。RCEP 缔约国均承诺采取立即降税和 10 年内逐步减税相结合的方式，最终使

[1] 全毅、沈铭辉、仇莉娜：《如何构建区域全面经济伙伴关系（RCEP）：中国视角》，载《和平与发展》2017 年第 5 期，第 86—102 页。

区域内零关税货物贸易超过 90%，通过负面清单等方式在投资准入和服务贸易的开放水平上高于原有“10+1”自贸协定。同时，还制定了统一的原产地规则，强化了贸易便利化条款，减少了通关时间和商品流通过程，强调对企业知识产权的保护，帮助中小企业提升国际竞争力，并将电子商务纳入协定助推跨境电商的发展。^[1]RCEP 还可为中国 - 东盟命运共同体的构建提供新的机遇，中国将兑现协议中对东盟欠发达成员国的特殊优惠待遇，用自身成功的扶贫经验帮助欠发达地区的能力建设，克服数字鸿沟和信息藩篱，实现绿色、可持续的增长。双方互联互通水平的提高和人员交往的便利化措施还将助推双边商务合作和人文交往。

三、中国 - 东盟经贸合作面临的新挑战

（一）美国等域外国家频繁搅局，增加双方经贸合作的不确定性

中国与东盟 30 年的平等对话和友好协商，由政治互信助推经贸合作，经贸共赢又进一步夯实双方政治互信的基础。近年来，美国将中国视为“主要竞争对手”，联合“盟友”采取各类政经手段遏制中国的发展。处于中美大国竞争环境下的东盟各国势必成为美国制约中国发展的重要抓手，美国等域外国家恶意炒作中国与东盟部分成员国间的领海争端等问题，通过胁迫、拉拢等手段干扰中国 - 东盟经贸合作大局，对双边的经贸合作和东盟的平稳发展都产生了负面影响。

美国特朗普政府一改奥巴马政府“亚太再平衡”战略下对东南亚的高度重视态度，基于“美国优先”的理念积极构筑其“印太战略”。东南亚地区虽是印太核心区域之一，但并不处于特朗普政府新型战略的核心地位。特朗普政府退出《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP) 令马来西亚、新加坡、越南和文莱措手不及，特朗普在任期内也从未完整参加美国 - 东盟峰会和东亚峰会，

[1] 任泽平、范城恺、华炎雪、梁颖、李晓桐：《全球最大自贸区 RCEP 诞生：内容、影响与展望》，载《发展研究》2020 年第 12 期，第 4—8 页。

仅派出低级别代表出席，令东盟各国大失所望。特朗普政府对美国 - 东盟机制兴趣不大，而是执着于同印尼、马来西亚和越南等支点国家的双边交往。^[1] 美国拜登政府在完成对欧洲和日韩等盟友的拉拢后，2021 年 5 月开始将重点重新放在了东盟各国身上，拜登本人于 7 月在亚太经合组织论坛期间与该地区的许多领导人进行了首次线上会谈。他在会谈中强调，美国将在未来几代人期间继续致力于参与太平洋地区的事务。随后美国务卿布林肯和防长奥斯汀先后访问东盟多国，副总统哈里斯也于 8 月 22 日开始访问新加坡和越南，体现出拜登政府对东盟的重视。布林肯和奥斯汀等美国高官在对东盟访问期间和相关会议中，不断炒作南海议题和“中国威胁论”，甚至大谈涉疆涉港等中国内政问题，彻底暴露了拜登政府拉拢东盟各国、离间中国 - 东盟互信、遏制中国发展的企图。

但是，东盟一贯奉行“大国平衡”战略，无意“选边站”成为中美大国博弈的棋子，尤其是通过 30 年与中国的平等对话，双方在经贸合作和产业链、供应链互补上已经成为不可替代的重要伙伴，现存问题也都在协商解决之中，地区稳定和发展整体处于历史最高水平。南海问题是美国等域外国家搅局中国 - 东盟经贸合作的主要抓手。但“南海不是也不应成为大国博弈的角斗场”^[2]，南海问题当事国已审议通过了维护地区秩序的“南海行为准则”框架，其“前言”部分已达成初步一致，二读正在线上推进。“中国威胁论”是美国等域外国家干扰中国与东盟经贸合作的又一主要论调，鼓吹中国经济的快速发展和巨大规模将对东盟各国造成经济和政治上的威胁，中国“一带一路”倡议将逐步形成以中国为中心的区域经济一体化，削弱东盟主导的区域主义模式。^[3] 采用“双标”将中国投资与西方国投资

[1] 武香君、方长平：《特朗普政府东南亚政策的调整》，载《国际论坛》2020 年第 2 期，第 51—62 页。

[2] 见 2021 年 8 月 3 日中国国务委员兼外交部长王毅在出席中国 - 东盟（10+1）外长会时的讲话。

[3] Xue Gong, “The Belt & Road Initiative and China's Influence in Southeast Asia,” *The Pacific Review*, November 14, 2018, pp.635-665.

区别对待，刻意炮制和炒作所谓“债务陷阱”，忽视中国资本在东盟基础设施建设等方面发挥的巨大作用。诬蔑大湄公河次区域经济合作（GMS）、中国－东盟东部增长区次区域经济合作等为中国试图分化东盟的举动，无视其在促进经济增长、缩小东盟区域内发展差距和提高区域一体化水平方面的重要作用。同时，炒作、夸大中国与东盟在一些重大基础设施合作项目中的环保和人权议题。^[1]美国等域外国家多年的搅局并未阻止中国与东盟经贸合作的不断升级，事实证明，只要当事各方坚持互信对话和平等磋商，美国等离间中国与东盟的合作、打压中国发展的企图就难以得逞。

（二）双方贸易不平衡有持续迹象，贸易结构有待优化

在中国－东盟建立对话关系初期，上世纪90年代中国－东盟贸易基本保持平衡，中国每年对东盟的贸易逆差在3亿～27亿美元之间，占双边贸易总额的比例在10%以内。进入新世纪，东盟对华出口增速始终快于中国对东盟的出口增速，中国对东盟的贸易逆差大部分年份都在100亿美元以上，占双方贸易总额的比重都在10%以上，只在2008和2009年受国际金融危机的影响双边进出口贸易基本平衡，2011年中国对东盟的贸易逆差达到最高的226.9亿美元。2012年，中国对东盟的贸易状态由逆差转为顺差，当年顺差84.5亿美元，此后经历了一轮U型发展，2020年中国对东盟的贸易顺差为828.5亿美元，占中国－东盟双边贸易额的比重为12.1%。^[2]

部分东盟国家对近年来持续的对华贸易逆差不满，认为其会导致国内资源外流和就业水平下降，甚至因为这个转折点与中国－东盟自贸区的建立有着某种时间上的巧合，因而认为中国才是中国－东盟自贸区的真正受益者。这种观点是重商主义在现代的回潮，是极其错误的。中国对东盟贸易由逆差转为顺差的主要原因是双边贸易结构发生了重大转变。在中国贸易逆差阶段，中

[1] 冯悦、曹云华：《地区秩序演变中的中国－东盟关系——评“中国分裂东盟”论》，载《南亚东南亚研究》2021年第3期，第1—16页。

[2] 数据来源于wind数据库。

国主要从东盟国家进口矿物、橡胶等工业原材料以及一些工业零部件，中国生产的工业制成品的的主要出口市场集中在欧美发达国家，出口至东盟国家的工业制成品规模并不大。随着东盟经济的持续增长，一方面吸收了包括中国资本在内的大量外国直接投资，承接了越来越多的工业制成品加工装配，但大量的工业零部件、元器件和中间产品需要从中国进口；另一方面东盟内部消费市场也逐步扩大，比以往更多地进口中国工业制成品，这就逐步形成了双边贸易的东盟逆差阶段。中国—东盟当前的贸易模式是双方现阶段的比较优势和要素禀赋的市场化选择的结果，是符合双方共同利益的贸易合作模式，正是由于中国对东盟直接投资的增长和工业零部件和中间投入品的出口，才保证了东盟诸多成员国近年来成功采用出口导向型战略实现经济腾飞的发展目标。

此外，中国和东盟产业结构和要素禀赋的相似性造成双方出口商品具有一定的相似度，在机电产品、化工品和纺织品的第三方市场上存在一定的竞争关系。中国和东盟还存在广泛的产业内贸易，机电产品是中国对东盟出口和中国自东盟进口的第一大产品。除机电产品外，中国向东盟出口的产品以纺织产品和贱金属及其制品等工业制成品为主，产品附加值较高，而中国自东盟进口的产品则以矿产品、塑料和橡胶制品等产量有限且附加值较低的初级产品为主，这造成了双边贸易结构在一定程度上的不平衡。^[1]但随着中国内外双循环新发展格局的形成和东盟产业和价值链的持续升级，双方通过深化合作，这一问题必将会有所缓解。

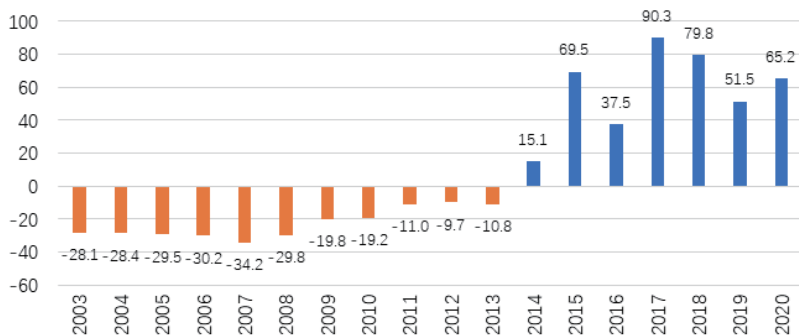
（三）双边投资不平衡加剧，各成员国对华经贸合作增速不一

与中国和东盟双向贸易持续增长不同，中国和东盟在双向投资领域的不平衡问题有加剧趋势。在上世纪 90 年代初期，中国实际利用的东盟直接投资额大于中国对东盟的直接投资额，这种情况一直持续到 2013 年。自 2010 年起，东盟对华直接投资稳定在每年 60 亿～70 亿美元之间，而中国对东盟的直接投

[1] 冯晓玲、王玉荣、赵鹏鹏：《东盟贸易位次提升：原因分析与前景展望》，载《国际贸易》2020 年第 9 期，第 76—82 页。

资则迅速增长，从2010年的44亿美元增加至2020年的144亿美元，2020年中国对东盟的直接投资额已是东盟对华直接投资额的约2倍。2014年中国对东盟的直接投资也首次超过东盟对华直接投资，且长期保持这一态势。

中国 - 东盟直接投资差额 (2003—2020年)



数据来源：wind 数据库

注：该差额为中国对东盟直接投资额减东盟对中国直接投资额（单位：亿美元）。

中国对东盟各成员国直接投资的国别分布相对较为均衡，而东盟对中国的直接投资则基本完全来自新加坡。2020年，中国对东盟直接投资的前三大目的国为新加坡、印尼和越南，直接投资额分别为66.3亿美元、19.8亿美元和13.8亿美元，占比分别为46.1%、13.8%和9.6%，对老挝和马来西亚的投资额也超过10亿美元，占比超过7%，而2020年新加坡对中国直接投资额占东盟对华直接投资额的比重高达98%。相信随着东盟其他成员国经济发展水平的进一步提高，其对包括中国在内的各国的直接投资额会逐步扩大。

此外，东盟各成员国与中国贸易投资的增速存在差异，或许会使东盟部分国家感觉在与中国的经贸合作中受益不均，从而影响双方的整体经贸合作。从贸易增量来看，2020年中国与柬埔寨和越南两国的双边贸易总额是2010年中国 - 东盟自贸区建成时的约6倍，而同期中国与泰国、马来西亚、新加坡、印尼和文莱5国的双边贸易额均未翻番。中国对东盟各成员国的直接投资的

增量和增速也存在较大差异，使东盟各国在实际利用中国直接投资存量的排位出现一定的变化。从 2011—2020 年，实际利用中国直接投资存量增长较快的东盟成员国主要是印尼、马来西亚和老挝，增速较慢的是缅甸和柬埔寨。出现这种情况的原因，主要是东盟成员国近年来经济增长速度出现分化，增长态势较好的越南等国与中国的经贸合作增速更快；此外也有基数较低带来增速较快的原因；东盟各国内部政治经济的稳定性和对华经贸合作的认知一定程度上也会产生影响。东盟相对欠发达的成员国加速与中国开展经贸合作，对东盟各国的均衡发展客观上起到了推动作用，但双方也需正确看待、谨慎处理由此带来的相关问题。

（四）东盟各国的经济差异和政治不稳定，制约了东盟一体化进程并影响中国—东盟经贸合作

东盟内部经济发展不平衡、决策和执行能力不足、区域内政局动荡等问题，制约着东盟一体化进程的推进，也影响了中国和东盟的经贸合作。

受经济基础、地理位置和资源禀赋等因素的影响，东盟内部各成员国之间的经济发展极不平衡。2019 年，东盟经济体量最大的印尼的 GDP 为 11192 亿美元，泰国、菲律宾、新加坡、马来西亚和越南 5 国的 GDP 超过 2500 亿美元，而缅甸、柬埔寨和老挝的 GDP 均未超过 700 亿美元，体量最小的文莱 GDP 仅为 135 亿美元。人均 GDP 指标上，新加坡、文莱和马来西亚三国为“万元俱乐部”成员，泰国、印尼和菲律宾介于 3000 ~ 10000 美元之间，其余 4 国则均不足 3000 美元。^[1] 东盟各国经济规模和收入水平的巨大差异，严重制约了东盟一体化的进程，也阻碍了东盟与中国经贸合作的高效开展。以东盟“相互承认协定”为例，目前只有工程服务互认协定开始运作，而建筑、护理、牙科、旅游、医药和会计等行业协定仍在协商，等待各成员国的批准。^[2] 同时，旨在简化通关程序，加快通关速度，降低交易时间和成本的东盟单窗口服务也只有在新加

[1] 数据来源于 wind 数据库。

[2] 周珂：《是什么阻碍了东盟一体化发展差异影响融合》，载《IMI 研究动态》2018 年第 1 季度合辑，第 534—537 页。

坡、印尼、马来西亚和泰国等经济发展较好的国家才能得到较好的实施。^[1] 东盟内部一体化推进困难，各成员国利益关切迥异，中国很难用统一的标准和规则与所有东盟成员国展开经贸合作，大大降低了双方合作的效率。

此外，东盟域内政治不稳定也是影响东盟一体化进程和对外经贸合作的重要因素。部分东盟国家处于经济转型时期，国内政局动荡不安，政府不得不将主要精力用于解决国内社会问题，延缓了东盟经济一体化进程，同时也严重影响来自中国等外国投资者的信心。近年来，缅甸国内政局的激烈动荡和泰国频发的政治危机，都成为东盟深度一体化的负面因素，也对中国与相关国家的全方面经贸合作带来阴霾。

四、中国与东盟经贸合作的新举措

（一）提升战略互信，为双方务实经贸合作奠定坚实基础

美国等域外国家搅局中国－东盟合作的着力点，是部分东盟国家担心中国的崛起会动摇地区稳定以及东盟在东亚区域合作的中心地位。因此，中国与东盟应以建立对话关系 30 周年为契机，进一步提升双方的战略互信水平，通过多渠道、多层次和多领域的对话与交流，消除美国等域外势力分化、离间中国与东盟合作的空间，为中国－东盟经贸合作的健康发展奠定坚实基础。

中国应坚持“双轨”原则，既要强化同东盟的双边经贸合作，扩展双边贸易投资渠道，也要强化与东盟在 RCEP、WTO 等多边框架下的经贸合作，继续支持东盟在东亚经济合作中的中心地位，在“中国－东盟 2030 年愿景”的指导下，不断扩展与东盟的多边合作机制，助推中国与东盟国家共同发展。同时，中国和东盟还应在尊重彼此文化和社会价值多样性的基础上，深化双方人文交流合作，提高中国与东盟各国民众之间的相互理解和信任程度。

[1] 竺彩华、冯兴艳：《东亚经济共同体：愿景与现实》，载《和平与发展》2016年第6期，第70—85页。

（二）扩大开放水平，鼓励中资企业对东盟投资，携手改善贸易结构

中国在构建新发展格局的过程中，依托中国 - 东盟自贸区升级版和 RCEP，加快通过削减各种关税和非关税壁垒，缩短通关时间，提高贸易便利化水平的方式，为东盟商品进入中国市场创造更优良的条件。中国 - 东盟博览会和中国国际进口博览会等一系列商品博览会，也将继续为东盟商品进入中国市场搭建桥梁。

中国和东盟还应共同努力创造更好的投资环境，激励中资企业加大对东盟的直接投资，尤其是产业链和供应链上游相关环节的投资力度。这不仅会使东盟逐步降低中国工业中间品的进口需求，还能实现当地产业和价值链的优化升级，提高东盟出口产品的附加值，增加对华出口规模，丰富对华出口商品种类，有助于实现双边贸易的平衡发展。中国与东盟双方还应抓住数字经济这一发展机遇，深入挖掘产品价值，运用技术手段加强商品的可贸易性，创造更多满足双方需求的产品和服务，增强双方经贸合作的质量。

（三）深化抗疫和减贫合作，缩小区域发展差距，促进地区均衡发展

新冠疫情对全球经济和区域经济影响的长久性和复杂性可能超出预期，其广泛的传播性决定了世界各国必须携手共同应对。中国 - 东盟 30 年对话合作的基础是共同应对新冠疫情挑战的强有力保障，双方有望成为合作抗疫的全球典范。中国在抗疫上取得阶段性成功，成为 2020 年唯一实现正增长的世界主要经济体，疫苗、检测试剂等医疗物资和生活、生产物资的供应能力基本恢复，可与东盟进一步深化抗疫合作，早日实现区域经济的恢复与增长。同时，积极探索疫后全球和区域供应链可能的调整所带来的影响，强化中国 - 东盟的区域供应链体系，为应对全球和区域危机夯实物资供应的基础。

贫困问题仍是制约东盟欠发达成员国经济发展的重要问题。中国和东盟应利用好双边和多边交流平台和机制，积极开展减贫的合作研究，制定具体的减贫合作规划。中国可与东盟发达成员国合作，继续加大对东盟欠发达成员国的支持力度，提供资金、技术和设备援助，共同建设更多的基础设施和

惠民项目，充分发挥次区域合作在缩小区域发展差距上发挥的重要作用。

（四）加强基础设施互联互通，提高区域经济一体化水平

互联互通是贸易、投资、人员自由流动的前提，不仅是促进区域内经济增长所必备的条件，更是提高中国 - 东盟经济一体化程度的重要渠道。互联互通不仅包括交通基础设施的“硬联通”，更包括规章制度、标准和政策的“软联通”，“软联通”与“硬联通”相辅相成，互促互进。

在“硬联通”方面，中国应进一步鼓励中国企业加大“走出去”的步伐，充分发挥自身技术优势和资金优势，积极参与东盟各国基础设施的建设和融资，加强港口、铁路、公路、能源、网络通讯等基础设施的互联互通。双方应鼓励亚洲基础设施建设银行、亚洲开发银行等信贷机构为东盟数字经济和新能源经济等新型基础设施提供融资支持，充分发挥私人资本的作用。同时双方应继续推进次区域合作机制下持续加强的互联互通合作，落实互联互通再联通倡议。在“软联通”方面，双方共同搭建沟通平台，东盟各国设立的“东盟互联互通总体规划 2025”国家联络中心可将中国包括在内，共享互联互通计划下的最新信息。

【收稿日期：2021-08-06】

【修回日期：2021-08-19】

（责任编辑：林浩昆）