

# “一带一路”背景下中国经济外交的战略转型

文 / 任晶晶

**摘要：**改革开放以来，中国经济外交一直扮演着服务国内经济建设大局、推动实现国家现代化的重要角色，特别是党的十八大以来，中国新一届中央领导集体主动谋势，提出了“一带一路”这一经济外交的全方位新理念，并且进行了一系列重大战略布局，从而使中国经济外交的职能和属性发生了“双重转型”：一方面，经济外交逐步由过去压倒性服务于国内经济建设向为促进国内发展与服务对外战略大局并重的方向转变；另一方面，中国开始由过去单纯参与国际经济体系活动向影响和塑造国际经济规则及议事日程制定方向转变。这种“双重转型”标志着中国经济外交正在向引领国际经济外交全局的新阶段跃升。

**关键词：**经济外交；“一带一路”；战略转型

**中图分类号：**F321.1 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-0138(2015)06-0106-06

经济外交是一国总体外交中不可或缺的组成部分。改革开放以来，中国经济外交一直扮演着服务国内经济建设大局、推动实现国家现代化的重要角色。经济外交的不断发展，不仅为中国崛起提供了持续有力的外部经济推动，而且也显著增强了中国的国际影响力，为中国走向世界舞台中心发挥了重要推动作用。近年来，以2008年美国金融危机爆发、2010年中国经济总量超越日本成为世界第二、2013年中国取代美国成为全球第一大贸易国等事件为标志，中国不仅成为世界经济增长的引擎和全球经济大国，而且在世界政治领域的地位也迅速上升。在此背景下，中国经济外交的战略使命开始发生悄然转变。党的十八大以来，中国新一届中央领导集体主动谋势，提出了“一带一路”这一经济外交的全方位新理念，并且进行了一系列重大战略布局，从而使中国经济外交的职能和属性发生了“双重转型”：一方面，经济外交逐步由过去压倒性服务于国内经济建设向为促进国内发展与服务对外战略大局并重的方向转变；另一方面，中国开始由过去单纯参与国际经济体系活动向影响和塑造国际经济规则及议事日程制定方向转变。这种“双重转型”标志着中国经济外交正在向引领国际经济外交全局的新阶段跃升。

## 一 经济外交的含义及其主要内容

“经济外交”作为一个专业术语首次出现，是在日本政府于1957年发表的《外交蓝皮书》中。作为二战的战败国和一个非正常国家，经济活动特别

---

**作者简介：**任晶晶，中国社会科学院当代中国研究所副研究员，法学博士，北京市，100009。

是对外援助成为日本战后外交的主要载体和实现其战略目标的重要手段。因此,关于经济外交的研究首先发端于日本有其历史原因。然而,由于日本学者的相关研究仅仅局限于日本自身,认为经济外交是该国特有的一种对外政策行为,并直接将经济外交等同于对外援助,故其在概念界定和理论建构上并无太多实质性成果,甚至在如何定义经济外交上存在不少混乱之处。<sup>[1]</sup>稍晚于日本,一些西方学者曾尝试更为精确地定义经济外交。例如,杰夫·贝里奇(G. R. Berridge)认为,经济外交包括两个方面:(1)处理经济政策问题的外交,包括派遣代表团出席由世界贸易组织(WTO)这样的机构组织的外交;(2)使用经济资源进行的外交工作,包括对外援助或制裁等方式,目的在于实现某项外交政策目标。<sup>[2]</sup>显然,在这种定义之下,经济外交成为一种政策执行手段,但该定义并未指出其执行的是外交政策,还是经济政策。

近年来,随着经济外交在中国对外战略中地位的不断上升,中国学者对经济外交的含义进行了重新界定。其中周永生的定义相对全面和准确,其要点包括两个方面:(1)经济外交是为追求本国经济利益而执行的对外交往行为;(2)经济外交是借助经济手段,为实现并维护一国战略目标而执行的对外交往行为。<sup>[3]</sup>从这一定义出发,我们可以明确经济外交的两大“规定性”特征,以使其区别于传统外交和一般性经济活动:(1)与传统外交相比,经济外交主要围绕对外经济关系展开,其实现方式是促进或阻滞国际经济关系;(2)与一般性经济活动相比,经济外交的实施主体是一国的中央政府,这就决定了经济外交在本质上是一种政治活动,因而属于国际关系学科的研究范畴。

在对经济外交的含义进行明确界定之后,还需要对经济外交的内容进行分类,以便清晰地把握当前中国经济外交的理念创新和战略布局。总体来看,中国经济外交按照内容可以分为三大类:贸易外交、金融外交和投资外交。

首先,贸易外交是经济外交中最为普遍的形式,因为国际经济关系最常见的表现形式就是贸易。就其目的而言,贸易外交既可能致力于通过缔结双边或多边自由贸易协定等降低贸

易壁垒并扩大贸易合作,也可能通过制裁等方式服务于特定政治目的。例如,中韩、中澳双边自贸协定谈判之所以能够取得成功,就在于当事国希望能进一步增进贸易往来、提升贸易水平并促进各自的经济的发展,最终实现互利双赢。又如,2014年以来美俄之间围绕乌克兰危机而引发的战略对抗,导致西方选择通过贸易制裁的方式试图迫使俄罗斯作出退让,以达到其地缘政治目的。

其次,金融外交主要围绕资本和货币流动展开。就资本流动而言,它既有可能是国际借贷行为,也有可能是主权国家与国际金融机构(如IMF)之间的外交互动。就货币流动而言,它同样包含两方面的内容:汇率的跨国协商与国际货币的使用。例如,当前中美之间围绕人民币汇率问题产生的分歧即属于货币外交的典型案列。此外,国际货币的使用则通常体现为货币互换协议。例如,2014年10月,中俄两国签订了规模为1500亿元人民币/8150亿元人民币的货币互换协议,这不仅有利于双方的贸易和投资,还可以有效防止汇率变动造成的损失以及降低融资成本。<sup>[4]</sup>

最后,投资外交主要包括跨国直接投资和跨国(国际化)生产等内容。近年来,由于国际地缘政治格局变化以及全球化进程中各种不确定因素的增加,相关国家间签订各类双边投资保护协定(BIT)成为国际关系中的一个热点问题,此即投资外交的典型案列。具体而言,一方面,投资外交主要意在清除投资对象国设定的投资壁垒,消除保护主义,同时要求对方政府保护本国投资安全,从而实现自身经济利益。另一方面,投资外交也包括对外来投资进行有效监管,以保护本国的相关产业。例如,中美两国的BIT谈判在第六轮中美战略与经济对话(S&ED)之后有了明确的时间表,双方将就负面清单问题于2015年举行磋商,并力争在一到两年内达成最终协定。<sup>[5]</sup>

## 二 当代中国经济外交的历史沿革

如果从上述经济外交的定义和内容出发进行界定,当代中国经济外交起步于20世纪70年代末。在新中国成立后的相当长一段时间里,

出于国家安全、意识形态等方面的原因和国内自给自足的经济政策,中国并未参与西方主导的国际经济体系,而有限的“经济外交”活动也仅限于同社会主义阵营国家间开展的经济互助行为,不具备完全意义上经济外交的实质内容。改革开放后,中国将“以经济建设为中心”确立为国家发展战略,从而为以服务国内经济建设为根本目标的经济外交的真正开展创造了前提。30多年来,中国的经济外交经历了接触和试探、学习和融入、参与和治理三个发展阶段,目前正在向引导和塑造国际经济规则及议事日程制定的阶段迈进。

(一) 接触和试探:20世纪80年代的中国经济外交

改革开放初期,中国经济外交的头等目标在于打破孤立状态,重新融入世界,为实现现代化创造良好的外部条件。因此,中国政府在此期间派出了大量官方代表团赴西方进行考察,以了解当时的世界经济形势。例如,1978年5月到9月,时任国务院副总理谷牧率团访问了法国、瑞士、比利时、丹麦和德国等欧洲发达国家,成为新中国成立后向西方派出的首个官方经济代表团,在中国的经济外交史上具有开创性和里程碑意义,直接推动了中国的对外经济交往。<sup>[6]</sup>

此外,中国还在此期间开始致力于加入主要国际经济组织,从而为更广泛地融入世界经济体系创造条件。1980年,中国恢复了在国际货币基金组织(IMF)和世界银行的席位。从1981年起,中国开始向世界银行借款并开展基础设施建设和人才培养等方面的合作。1986年,中国成为亚洲开发银行会员国。在此期间,中国于1986年7月向关贸总协定(GATT)正式提出复关申请,启动了“复关”和“入世”谈判进程。总体来看,中国在20世纪80年代的经济外交虽然不算活跃,但通过与外部世界的接触,了解到了当时世界经济、贸易和科技发展的现实情况,为后来开展更高层次的经济外交奠定了基础。

(二) 学习和融入:20世纪90年代的中国经济外交

冷战结束后,随着超级大国意识形态、地

缘政治对抗的终结以及全球化时代的到来,中国开始进一步致力于融入既有国际经济体系,学习国际经济规则和制度,以加快自身发展和实现现代化的步伐。

在区域经济外交层面,中国于1991年应邀加入亚太经合组织(APEC),并于1993年参加了该组织举行的首次领导人峰会,使APEC成为中国亚太经济外交的第一平台。1997年爆发亚洲金融危机,期间东盟—中日韩(10+3)机制应运而生,中国在其中发挥了重要作用,不断推动这一机制走向成熟和完善。

在全球经济外交层面,中国在此期间最为重大的外交举措即围绕“复关”和“入世”展开了长期艰苦的外交谈判。最终,中国于2001年11月正式加入世贸组织,由此成为世界经济体系中不可或缺的重要成员,开启了中国经济外交的新篇章。

在整个20世纪90年代,中国经济外交的“学习”特点十分鲜明,在不断学习各类国际经济规则的过程中融入国际经济体系,从而为自身发展成为国际经济体系的重要参与者乃至领导者打下了基础。

(三) 参与和治理:21世纪以来的中国经济外交

以加入WTO为标志,中国成为了国际经济外交舞台上的平等参与者和国际经济秩序的重要建设者。在此背景下,经济外交在中国外交全局中的地位迅速上升,中国经济外交取得了举世瞩目的成就。

首先,中国开始在全球经济治理中发挥积极的建设性作用,不断推动国际经济体系朝着更加公平合理的方向发展。例如,在“多哈回合”谈判中,中国坚定维护和执行多边贸易体制;而在2008年金融危机后,中国则致力于推动20国集团部长级会议升格为首脑会议,为推动国际金融体系改革、构建新的全球经济治理机制作出了重要贡献。

其次,中国开始在亚太区域层面积极推进自由贸易区(FTA)建设和金融合作。例如,2000年,时任国务院总理朱镕基首次提出中国—东盟自由贸易区构想。经过中国东盟双方的共同努力,该自贸区于2010年正式建成。自

此, 缔结自贸区协定成为中国经济外交的重要组成部分, 也成为其提高经济开放水平、参与经济全球化的重要举措。<sup>[7]</sup> 又如, 中国在金融外交领域积极参与“10+3”机制下的“清迈倡议”, 推动后者成为亚洲国家在金融货币领域最为重要的制度性合作成果。<sup>[8]</sup>

(四) “双重转型”: 当前中国经济外交的新趋向

在经历了 30 余年的实践后, 当前中国经济外交正在经历由历史和现实共同决定的重要转型。一方面, 30 多年的经济外交为国内经济现代化建设提供了重要动力, 而在中国成为世界第二大经济体和利益遍及全世界的全新背景下, 经济外交不可避免地会被赋予服务国家对外战略大局的新使命; 另一方面, 随着中国参与国际经济体系和全球治理程度的不断加深, 中国在国际经济舞台上的份量和作用已今非昔比, 国际经济体系的改革和完善离不开中国的参与, 而中国也逐步开始具备引领和塑造国际经济规则的能力。因此, 当前的中国经济外交正在发生由过去压倒性地服务于国内经济建设向促进国内发展与服务对外战略大局并重的方向转变, 同时由过去单纯参与国际经济体系活动向影响、塑造国际经济规则和议事日程制定方向转变的“双重转型”。这一“双重转型”在 2008—2012 年期间已初露端倪, 在党的十八大后则得到了充分发展。

2008 年金融危机后, 中国逐步迈入主动引领全球经济合作和推动全球经济治理变革的新时期, 开始积极谋划在保障自身发展权益的同时推动全球经济体系的结构转型和全球经济治理的民主变革。<sup>[9]</sup> 在议题引导方面, 中国提出了创建“超主权国际储备货币”用以代替现行“单一国际储备货币”的构想, 并提出提升特别提款权 (SDR) 作为国际货币的功能、积极推动国际金融体系改革的倡议。在规则引导方面, 中国不仅在环境谈判和气候外交中提出了“共同但有区别的责任”原则, 而且在金融危机后强调要加强金融领域的国际监管, 反对美国式的自由放任主义, 并使其成为国际金融治理领域的共同基调。当然, 中国在国际经济议题和规则制定方面实现全面引领还有很长的路要走,

但上述这些积极变化无疑都为中国经济外交进一步有所作为打下了坚实基础。

### 三 党的十八大以来中国经济外交的理念创新和战略布局

党的十八大以来, 新一届中央领导集体根据国际国内形势的变化, 在经济外交领域进行了一系列奋发有为的理念创新和战略布局, 涵盖了贸易外交、金融外交和投资外交各个领域, 并以“一带一路”这一综合性经济外交大战略作为顶层设计, 从而加速了经济外交的“双重转型”, 使其无论对于中国崛起, 还是对于世界经济发展, 都发挥了更为显著的作用。

第一, 就贸易外交而言, 中国提出打造中国—东盟自贸区“升级版”、亚太自贸区 (FTAAP) 等一系列新理念, 开始有效布局周边自贸区网络。东亚地区是世界经济最富活力和最具发展前景的地区, 其经济增速大大超过世界平均水平。因此, 亚太贸易是美国拓展其国际贸易份额的主要渠道, 同时也是美国维护全球贸易地位以及贸易权力的重要支撑。<sup>[10]</sup> 自 2009 年美国开始推行亚太再平衡战略以来, 缔结将中国排除在外的“跨太平洋伙伴关系协定” (TPP) 成为其重要的经济抓手。为积极应对美国推行 TPP 战略带来的压力, 中国提出了打造中国—东盟自贸区“升级版”以及亚太自贸区 (FTAAP) 等一系列新理念并着力加以推进, 展现出整合、塑造与领导地区经贸关系的决心和能力。为此, 中国政府在两方面实施了积极有为的贸易外交举措, 有效维护了自身在国际贸易体系中的中心地位。

一方面, 中国努力推动“多哈回合”谈判不断前进, 防止美国抛开全球多边贸易体制。2013 年 12 月, 僵持了 12 年之久的“多哈回合”谈判最终达成“巴厘岛一揽子协议”, 中国在其中发挥了促谈、促和、促成的关键作用。2014 年 4 月, 国务院总理李克强在博鳌亚洲论坛开幕式上重申了 WTO 的重要性, 强调了中国维护 WTO 多边贸易体制在全球贸易发展中的主导地位的决心。<sup>[11]</sup>

另一方面, 中国加快了构建周边自贸区的谈判进程, 显著抵消了美国 TPP 布局带来的冲

击。中国全力支持东盟推进“区域全面经济伙伴关系”(RCEP)的努力,于2013年开始启动中国—东盟自贸区“升级版”谈判,致力于促进区域贸易环境进一步透明化、消除非关税壁垒、加强技术转移、减少汇率损失,推动“命运共同体”建设,并成功完成了同韩国和澳大利亚的自贸协定实质性谈判,在周边自贸区网络建设上迈出了重要一步。在2014年11月召开的亚太经合组织领导人北京峰会上,中国正式提出了打造亚太自贸区(FTAAP)的战略构想,从而为未来中国中长期贸易外交的发展创造了更为广阔的舞台。

可见,“双重转型”在中国的贸易外交中已经愈发明显地得到了彰显,整合、塑造和引领周边经贸关系,从而构建有利于自身崛起的周边环境并实现互利共赢,成为中国贸易外交的重要战略目标。

第二,就金融外交而言,中国不断通过金融和货币合作,推动实现金融崛起和人民币国际化。例如,中国倡议设立的亚洲基础设施投资银行、金砖国家开发银行以及上海合作组织开发银行将成为中国金融外交的“三大支柱”,既有助于消化中国过剩的外汇储备并推动中国资本“走出去”,也为人民币国际化搭建了新的平台,成为中国经济外交主动谋势的一大成就和亮点。

当前,人民币国际化进程正在不断加快。近年来,中国政府通过有效的货币外交,已初步搭建起了一个囊括47个国家的货币伙伴网络。这些货币伙伴国能够在官方层面为人民币的国际使用提供政策配合和技术支持,由此构成了人民币崛起的政治基础。在实践中,这一伙伴网络帮助中国政府加快了与相关国家进行本币结算的步伐,对人民币国际化起到了助推作用。其中,中俄两国的本币结算最为引人注目。2014年5月,中俄两国政府达成了在贸易、投资和借贷中扩大两国本币直接结算规模的协议,尤其是在其中包括了石油贸易的本币结算,这势必将对石油美元体系构成巨大冲击。

第三,就投资外交而言,中国正在全力推进同相关国家的投资保护协定谈判,为中国企业“走出去”进行安全有效的全球布局。当前,

中国已经成为世界投资大国,年对外投资额位居世界第三。2014年11月,中国国家主席习近平在APEC工商领导人峰会上表示,未来10年中国对外投资将达到1.25万亿美元。<sup>[12]</sup>因此,在缺乏一种全球性投资保护框架的背景下,通过双边谈判缔结投资保护协定(BIT)成为保护中国海外投资利益的重要手段。

从当前情况来看,中国投资外交的重点是同美国和欧盟达成双边投资保护协定。在不少学者看来,由于谈判的参与者均为世界主要力量中心以及相互投资额十分巨大,因此其意义和难度“堪比当年中国的人世谈判”。<sup>[13]</sup>在党的十八届三中全会作出全面深化改革的重大决定后,进一步发挥市场在资源配置中的决定性作用,减少对外资的限制,推动中国企业更多地“走出去”,将成为未来中国与外部世界实现双向投资和互利共赢的全新模式。中美投资保护协定谈判将在接下来的一两年内步入关键时期,双方能否就现有问题逐步消除分歧、达成共识,将对全球投资保护协定的前景产生决定性影响。

第四,中国提出并扎实推进了“一带一路”这一综合性经济外交大战略的实施。2013年9月和10月,习近平主席先后在哈萨克斯坦和印度尼西亚发表演讲,提出中国要与中亚国家共建“丝绸之路经济带”,与东盟国家共建“21世纪海上丝绸之路”的国际经济合作构想,受到全世界的瞩目。“一带一路”战略构想囊括了贸易、金融、投资、科技、能源、交通及基础设施建设等多个方面,在地理上涵盖了欧亚大陆和太平洋、印度洋,涉及几十个国家,是十八大以来中国在经济外交领域最为重要的理念创新和战略部署,是一项内外兼顾、陆海统筹的经济外交大战略。

“一带一路”战略有三根支柱:1. 交通运输通道建设为“一带一路”打下物质基础。2. 亚洲基础设施投资银行和“丝路基金”为“一带一路”提供金融支持。3. 包括互联互通伙伴对话机制、“孟中印缅经济走廊”、“中巴经济走廊”、上海合作组织、中国—东盟自贸区等在内的多种国际组织和合作机制为“一带一路”提供了制度性协商框架。

“一带一路”战略的重要性首先体现在其丰富的经济合作内涵上,有利于中国拓展同周边国家经济合作的广度和深度,寻找经济合作和发展的新机遇。作为一项综合性经济外交大战略,“一带一路”的具体内容包括了经济外交的各主要领域:通过降低或消除贸易壁垒实现货物自由流通,属于贸易外交;以基础设施建设推进互联互通,属于投资外交;而通过本币结算实现货币流通,则是典型的金融外交。其次,“一带一路”超越了经济合作本身,有着重要的地缘战略价值,这一点充分体现了中国经济外交开始服务于国家对外战略全局的新特点。中国希望通过这一战略的实施,稳定周边地缘环境,推进周边一体化进程,以构建“命运共同体”的方式,为实现自身崛起创造良好的外部环境和条件。

#### 四 结 语

改革开放以来,中国的经济外交经历了轨迹鲜明的成长历程,取得了丰硕成果,为国内经济建设作出了重要贡献,为中国崛起积聚了重要力量。当前,随着中国成为世界第二大经济体和具有全球影响力的大国,中国经济外交转型已成为历史的必然。党的十八大以来,中国新一届中央领导集体通过一系列理念创新和战略部署,将经济外交的“双重转型”不断推向前进,使中国经济外交由参与型逐步向领导型过渡,并使其在继续服务国家经济建设的同时突出了在对外战略全局中的重要地位。这一“双重转型”不仅体现在近年来中国积极有为的贸易外交、金融外交和投资外交实践中,更鲜明地体现在“一带一路”这一大战略构想的设计及其不断铺展的运作中。可以预计,随着“双重转型”的进一步深入和伴随中国崛起而来的国际政治效应的扩散,中国经济外交必将会在国家整体发展以及区域一体化整合中发挥越来越重要的引领作用。

#### 注释:

[1]周永生:《经济外交》,北京:中国青年出版社,2004年,第15-18页。

[2]杰夫·贝里奇:《外交理论与实践》,庞

中英译,北京:北京大学出版社,2005年,第97页。

[3]周永生:《经济外交》,第22页。

[4]《卢布持续下跌:中俄货币互换,中国亏了吗?》,2014年12月5日, <http://finance.huanqiu.com/hongguan/2014-12/5262200.html>, 2015年9月10日。

[5]《中美BIT明年启动负面清单谈判》,2014年7月11日, [http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-07/11/c\\_126739471.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-07/11/c_126739471.htm), 2015年9月10日。

[6]Ezra F. Vogel, Deng Xiaoping and the Transformation of China, Cambridge: Harvard University Press, 2011, pp.221-227.

[7]陈文敬:《我国自由贸易区战略及未来发展探析》,《理论前沿》2008年第17期。

[8]Injoo Sohn, “Learning to Cooperate: China's Multilateral Approach to Asian Financial Cooperation”, *The China Quarterly*, No.194, June 2008, pp.309-326.

[9]邹志强:《全球经济治理变革对中国与新兴国家合作的启示》,《世界经济与政治论坛》2014年第4期。

[10]舒建中:《美国与“跨太平洋伙伴关系协定”:贸易权力的重构》,《世界经济与政治论坛》2014年第6期。

[11]《李克强在博鳌亚洲论坛2014年年会开幕式演讲》,2014年4月1日, <http://www.chinanews.com/gn/2014/04-10/6048302.shtml>, 2015年9月12日。

[12]《习近平出席APEC工商领导人峰会并发表主旨演讲(全文)》,2014年11月9日, [http://news.china.com.cn/txt/2014-11/09/content\\_34006835\\_3.htm](http://news.china.com.cn/txt/2014-11/09/content_34006835_3.htm), 2015年9月12日。

[13]《中美欧投资谈判大斗法,中国如何“与狼共舞”》,2014年1月28日, [http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-01/28/c\\_126072841.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-01/28/c_126072841.htm), 2015年9月15日。

责任编辑 俞景华