

**开发性金融在推动周边金融合作中的战略选择：
中国与东南亚国家双边的视角**

何帆（中国社科院世经政所研究员、长策智库 GMEP 特约研究员）

徐奇渊（中国社科院世经政所副研究员、长策智库 GMEP 特约研究员）

徐秀军（中国社科院世经政所博士后、长策智库 GMEP 特约研究员）

本报告是全球宏观经济政策(GMEP)的系列研究成果之一。GMEP是长策智库的研究项目之一。GMEP的宗旨是：立足中国的国家利益，依据中国的国际战略，及时深入的分析与中国有重大利益关系的问题和地区国别，为政府决策和企业经营服务。GMEP的其他系列报告包括：《全球宏观经济快讯》、《GMEP工作论文系列》等。本报告仅代表作者观点，不代表长策智库及作者所在单位的观点。未经GMEP授权，请勿发表、引用和传播。

开发性金融在推动周边金融合作中的战略选择：

中国与东南亚国家双边的视角

内容提要：东盟有两类国家对开发性金融存在需求：（1）老挝、缅甸、柬埔寨；（2）越南、马来西亚、菲律宾等。前者虽与中国友好，但宏观环境不利于企业投资；后一类国家投资环境较好，但也面临一些特定的发展问题，且同时与中国在南海问题上存在分歧。我们提出建立准经济飞地的模式，使中国的开发性金融参与到周边金融合作当中。其中，第一类国家适用于经济特区模式。该模式有利于为中国企业的投资创造较好的小环境。对第二类国家，中国的首选策略是分化，菲律宾是可能的突破口；开发性金融的介入也应以此为考虑。从经济角度看，可借鉴新加坡“主题园区模式”；从政治角度看，园区主题的选择要体现分化策略，使之与其他东盟国家构成竞争关系，以达到示范和分化的效果。

关键词： 东南亚国家、开发性金融、经济特区、主题园区

开发性金融是国家金融，其在国内层面内的运作、在国际金融机构平台上的运作，以及在双边外交层面的运作，有着非常不同的考虑背景。在周边国家（东南亚）推动开发性金融的扩展，促进中国周边金融秩序的建设，不仅需要考虑到经济、金融的利益关系，还要考虑到外交关系、领土领海等敏感话题。虽然说东亚各国在区域合作问题上普遍持有政、经问题分离考虑的务实态度，但是政治关系的亲疏仍不可避免的影响着经济、金融关系的冷热。

一、开发性金融在中国与东南亚国家双边层面的特殊性

从双边金融合作层面，来看开发性金融的一般性和特殊性，在东南亚区域寻找合作的突破口。就一般性而言，第一，开发性金融目标是弥补体制落后和市场失灵，实现政府的发展目标。因此一般而言，开发性金融对于金融市场发展滞后、融资渠道不畅的区域经济具有较大的吸引力。第二，开发性金融是经济处于发展初期的重要金融形态。根据陈元同志的论述，各国经济的发展一般要经历建设、产业、消费三个阶段，而开发性金融在建设阶段是大有用武之地的。可见，开发性金融与经济、金融的发展阶段密切相关。从这个角度来看，除新加坡、文莱之外的东南亚国家，在开发性金融方面均具有较大的合作潜力。

从国际双边层面开发性金融的特殊性来看：第一，开发性金融是国家金融，其在资金来源、资金运用、信用背景等多个方面均具有主权国家的利益背景。因此，国家利益将是一个敏感的话题。第二，中国与东南亚多个国家存在南海问题上存在领土纠纷，尤其是越南、马来西亚、菲律宾，这些随时可能激化的矛盾不利于双边互信与合作，进而可能成为区域双边

经济、金融合作深化的潜在障碍。因此，从特殊性角度来看有几个问题需要考虑：第一，对方国家的政局是否稳定，从而其国家利益和偏好是否具有长期稳定性，这是合作的前提；第二，从经济发展对政治稳定的作用来看，中国与对方国家的双边经济合作如果能够在动态上促进对方国家的政治稳定，则可以将其看作是一个更为宽松的合作前提；第三，在领海问题上，应采用分化东南亚国家的方式，防止东南亚国家形成联合与中国对立的态势，与其中部分国家加强经济、金融合作，从而对其他国家起到示范的作用。

具体来说，其一：从已有的外交关系来看，中南半岛的老挝、缅甸、柬埔寨均是与中国保持传统友好关系的邻国，而且这些国家经济发展程度较低、自然资源丰富。但企业自发投资唯一面临的问题就是政局存在一定的不确定性，而且腐败、寻租现象较为严重；因此以工程、项目为导向的开发性金融或商业金融均容易受到该国大环境的影响。

其二，从领海问题的纠纷角度而言，越南和马来西亚两国的态度使得这一问题非常棘手，而菲律宾则可能是分化政策的一个突破口。尤其是因为菲律宾在南沙占据的 7 个岛礁，均因太小而无法有人居住，这一因素使中菲由此爆发战争的几率相对大为减小。因此，菲中关系的政治风险也相对较小。虽然目前菲律宾也强调在东盟框架下来和中国讨论南海问题，但是可以先行通过贸易、金融，尤其是开发金融的手段，将菲中合作树立为典型，从而在东南亚国家当中起到良好的示范作用，进而为推动南海问题的解决创造条件。

二、开发性金融的现状和中国的选择

以世界银行为例，开发性金融大体经历了这样四个阶段：（1）从二战后到 20 世纪 60 年代，世界银行的贷款支持发展中经济体提高储蓄率，以促进经济增长，但这种开发性金融的援助方式，往往由于发展中国家的体制问题、腐败侵蚀而事倍功半。（2）此后一直到 20 世纪 80 年代世界银行的关注点从增长转向分配问题，注重将开发性金融直接面向穷人，从而直接解决贫困问题。但是这种微观的、头痛医头的做法实施成本较高，收效也不具有持续性。（3）由于前述问题，以及东欧国家转型为背景，此后世界银行的开发性金融重点转向于帮助发展中国家树立市场经济的运行体系，例如针对发展中国家的政策、市场体系调整提供改革贷款。同时，世界银行也更加重视清洁的水源、粮食安全等微观问题。但是长期以来，由于欧美在事实上控制着世界银行，因此世界银行并不真正了解发展中国家面临的问题和约束条件，甚至在很大程度上沦为美国外交政策的工具。因此，世界银行的开发金融对发展中国家的适用性和现实效果就相当有限。

中国在国际范围，尤其是周边地区推进开发性金融的有利性在于：（1）中国作为最大的发展中经济体，其经济在多年来实现了持续强劲增长，因此对其他发展中国家具有一定的示范作用。尤其对于传统友好邻国，中国经济的发展经验相对较容易被接受。（2）当前中国经济改革正面临经济结构调整、产业结构升级的考验。通过对周边国家的开发、建设，中国也

可以在更广阔的空间实现产业转移，拓宽中国的经济腹地，并将周边国家纳入到以中国为核心的国际分工体系当中。

不同于世界银行的开发性金融实践，中国的改革开放提供了更为鲜活的成功样本。基于此，中国可采用两种形式的战术，通过开发性金融推进周边经济、金融秩序的确立。其一，是中国的经济特区模式；其二，就是新加坡在内地多处经营的“主题园区模式”。在东南亚国家采用这两种模式，实际上是构建中国的准经济飞地。当然，东南亚国家的情况千差万别，因此我们要区分对象使用不同的战术，并以此为基础推进开发性金融在周边地区的大展拳脚，最终实现周边经济、金融秩序的确立。

其中，经济特区模式适合于经济的起步阶段，在一国经济发展缺乏大环境的情况下，先行开辟出一个宽松的、具有制度弹性的小环境，然后以之为中心点辐射、带动周边地区的发展。而“主题园区模式”的弹性则更大，适合经济体在更高发展阶段面临的一些特定问题，例如：新加坡设立的苏州工业园区，以当时推动中国经济工业化为背景；其后新加坡在天津的生态城建设，以环渤海地区的环境污染治理、中国的可持续发展为背景；近年新加坡在广州的知识城项目，则以增强珠三角的知识和创新能力、促进产业结构升级、并以此抗衡长三角为背景。

三、经济特区模式的可行性及推进方案

从东南亚国家的情况来看，如上文所分析：第一类国家，长期以来与中国保持较为密切的外交关系，但国内政局具有一定的不确定性，特别是腐败、寻租现象泛滥，交易成本非常高。例如中南半岛的老挝、缅甸、柬埔寨。对于这些国家，可以考虑在双边的背景下，选择合适的地理选址，进行经济特区模式的建设。

在此模式下，双方的利益点分别在于：中国方面（1）我国的开发性金融将不再简单的以某个项目、某个工程为依托，而是以整个经济特区的长期发展为依托；（2）有利于排除当地大环境的不利因素干扰，充分发挥中国投资者的主动性创造出较好的小环境；（3）有利于以此为平台，吸引更多中国企业的投资，更有利于促进中国本土的产业结构升级和转移，并将该国纳入到我国的国际分工体系当中；（4）如果该模式成功，将成为区域双边合作的典型，具有较强的示范作用。而对于所在国家方面：（1）经济特区的发展将直接推动该国经济的发展，劳动力就业的增加；（2）进一步地，还将有利于该国政治的长期稳定，这符合该国各个阶层的利益，也将进一步推动外国投资者到该国投资。

在具体推进经济特区模式的过程中，我们应遵循以下原则：首先，由于此举的开端是否顺利，关乎后续战略的跟进；因此，特区模式不宜同时在多个国家、多个地区全面铺开。而应在上述三个国家当中慎重选择、准确定位。确保首战告捷，从而起到良好的示范效果，然后再逐步、渐次推开。其次，这些经济特区的谋篇布局，既要考虑到当地的要素禀赋优势，又要考虑到与我国国内经济产业升级、转型具有一定的承接性，而且还要考虑到将来这些国

家之间经济特区的互动性。第三，在经济特区模式的双边合作中，中方一定要把握好主动权，力争成为平台建设的最重要外方参与者。第四，在经济特区模式建设的起步阶段，要为中国经济、金融力量渗透到其中奠定好制度基础，通过经济特区的自然发展，相应地带动中国的企业和商业金融机构融入其中。

四、主题园区模式的可行性及其具体推进

对于第二类国家，如菲律宾、马亚西亚、越南等国家，这些国家经济已经实现了一定程度的发展，与中国经济大体上处于相似的发展阶段。这些国家的宏观投资环境，要好于缅甸、柬埔寨和老挝；而且这些国家的政府也非常重视经济发展，以此为基础的外交政策也相当务实。但是，如前所述，其关键问题在于南海问题，以及基于此的缺乏政治互信。前文已经分析了总体战略：应通过双边合作对其进行分化，并对其他国家起到示范作用，而菲律宾是其中的突破口。对于这些国家而言，开发性金融的切入点在于：这些国家与中国处于相似的发展阶段，也面临着这一发展阶段所特有的、专门性问题。例如：环境问题、产业结构升级问题等。我国可以借鉴新加坡在内地的“主题园区模式”，与菲律宾当地情况相结合，在双边合作的框架下进行园区建设。

在此模式下，双边合作的利益点与特区模式相似。不过在园区的建设过程中，应注意以下几点：（1）园区的主题设计不仅要符合当地的实际情况，特别要注意与我国的优势产业相结合；（2）中国的开发金融除了直接参与园区的建设之外，还可参股到园区当中，分享其长期成长带来的红利；（3）园区的外资企业，将主要是中国的优势企业，并基于此进一步带动中国金融机构的国际化、人民币使用的国际化以及金融网络化的建设；（4）园区的主题设计，应该在目标和定位方面与东南亚其他国家（越南、马亚西亚）具有一定的竞争性和冲突性。这不仅会使其成功的示范效应更强，而且还将有利于对这些国家起到一定程度的分化作用。

五、政策建议

首先，将东盟十国按经济发展水平分为三类，第一类是中南半岛的老挝、缅甸、柬埔寨三国；第二类是越南、马亚西亚、菲律宾等国，这些国家经济发展水平稍高，而且同时与中国之间在南海问题上存在分歧；第三类国家是新加坡、文莱，他们对中国的开发性金融可能缺乏兴趣。

第二，老挝、缅甸、柬埔寨三国，适用于经济特区模式。该模式特别有利于中国企业排除当地宏观环境不利影响的干扰，为中国企业的投资创造较好的小环境；同时，也有利于当地经济发展，起到辐射、带动发展等作用。该模式的特别注意点在于，起步需要谨慎，务必确保首战告捷，以利于之后战略的进一步推进。开发性金融在经济特区模式中将有全方位的参与机会，尤其作为中国的开发性金融机构，我们对经济特区模式也将更具有发言权。

第三，越南、马来西亚、菲律宾这些国家与中国同时在南海问题上存在分歧，且均主张

在东盟的多边框架下进行解决。因此，中国的首选策略是分化，而菲律宾是一个可能的突破口；开发性金融的介入也应以此为重要考虑。另外，从经济角度看，这些国家遇到了经济发展中的一些专门性问题，因此可以借鉴新加坡在中国经营的“主题园区模式”。结合分化策略，我国与菲律宾在双边框架下的主题园区建设，除考虑双方的优势之外，还应尽量与越南、马来西亚构成潜在竞争关系，以在一定程度上对其起到示范和分化的作用。

第四，在上述两种准经济飞地的建设过程中，要注意在各个环境带动我国金融机构的参与，通过各种方式带动人民币国际化的进一步深化，将所在的经济体纳入到以我国为核心的国际分工体系当中。