

高质量推进南亚地区“一带一路”建设的思路及对策建议

■ 公丕萍 卢伟

摘要：从地缘经济角度来看，南亚始终是我国推动“一带一路”建设的重要方向之一。过去8年来，我国与南亚国家在共建“一带一路”方面取得了积极进展，经贸投资合作规模显著扩大，但政治、安全、债务等维度风险挑战依然存在并有所加剧。未来，应将缓和南亚地区经济发展不对称性失衡加剧趋势、挖潜南亚市场为导向，加大市场化合作和安全领域合作，推动产能合作结构升级，支撑推动我国在南亚地区“一带一路”建设转向高质量发展。

关键词：“一带一路”建设 南亚 高质量发展 对策建议

2018年8月，习近平总书记在推进“一带一路”建设工作5周年座谈会上指出，推动共建“一带一路”向高质量发展转变是下一阶段推进共建“一带一路”工作的基本要求。而南亚地区是我国推动共建“一带一路”的重要方向之一，及时根据国际国内形势变化推动合作重点再聚焦、路径再优化，是确保共建“一带一路”向高质量发展转变的应有之义。

一、南亚地区在我国维护周边地缘安全、构建跨国生产网络、拓展经贸投资空间上具有重要意义

从地缘战略角度看，南亚和印度洋地区在我国周边属于西南战略方向，涉及我国国家核心利益的问题主要是中印边境领土争端和南疆安全问题。总体而言，南亚地区首要矛盾是印巴矛盾，其在转移和减轻印度对我地

缘压力上发挥了重要作用。相对而言，尽管印度基于其国内政治需要会不时挑起洞朗对峙类似的“擦枪走火”事件，并将削弱我国在其周边地区影响力作为战略目标，但中印领土争端风险总体可控。因此，我国与南亚共建“一带一路”应重点着眼以有限的战略性资源投入维持整体态势稳定，确保以更多资源投入到应对西太平洋战略方向的压力和挑战。同时，为确保南疆的和平稳定，与巴基斯坦等国加强安全和反恐合作也是我国在这一地区必须关注的重要问题。

从市场规模和贸易增长潜力看，2020年南亚地区人口为18.57亿人；2019年，我国与南亚8国外贸总额仅为1362.8亿美元（其中印度占68.2%），占我国外贸进出口总额的3.0%。与周边其他地区相比，南亚是与我国通达性最差的地区，长期以来制约双方贸易发展的基础设施、通关便利化问题一直未得到有效解决，有时

甚至会因为中印边境争端出现倒退。但从构建跨国生产网络条件来看，我国是印度、巴基斯坦、孟加拉国最大的贸易伙伴，南亚特别是印度拥有巨大的市场、丰富的廉价劳动力，是我国企业“走出去”构建跨国生产网络最为重要的地区。WTO-GVC统计工作组最新测算结果表明，在与印度全球价值链（GVC）前向联系国家中我国排名第一，后向联系中我国排名第三，表明其与我国构建跨国生产网络的潜力较大。因此，在印度不参与甚至不承认“一带一路”倡议的前提下，我国仍不应忽视印度市场在构建全球跨国生产网络中的重要意义。

二、与南亚共建“一带一路”风险逐步暴露升级，安全风险、政局更迭、地方利益争夺、印度掣肘、债务担忧成为主要影响因素

2013-2019年，我国对南亚

国家直接投资流量从 4.6 亿美元增长到 18.0 亿美元，在我国对外直接投资流量中占比从 0.43% 提升到 1.32%；对外直接存量从 58.1 亿美元增长到 112.5 亿美元，但在我国对外投资存量中占比却由 0.88% 下降至 0.51%（图 1）。工程承包领域增长尤为迅速，完成营业额从 2013 年的 129 亿美元增长至 2019 年的 216 亿美元，在我国对外承包工程营业总额的占比从 9.4% 到 12.5%（表 1）



图 1 2013-2019 年我国对南亚直接投资流量、存量及在我国对外投资总额占比情况
数据来源：2013-2019 年度中国对外直接投资统计公报。

表 1 2013-2019 年我国在南亚承包工程完成营业额及在对外承包工程总额占比

年份 / 类型	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
完成营业额 (亿美元)	129.0	111.1	113.7	130.0	199.7	214.3	215.6
占比 (%)	9.4	7.8	7.4	8.2	11.8	12.7	12.5

在巴基斯坦，截至 2021 年 5 月中巴经济走廊项目达到 70 个，其中 46 个项目已开工建设或完工；走廊建设累计为巴带来 254 亿美元直接投资及约 7.5 万个就业岗位。中国已经连续多年成为巴最大投资来源国和最大贸易合作伙伴，2013-2019 年我国对巴直接投资流量累计 31.7 亿美元，是同期我国对印度直接投资流量总额的 1.4 倍，是 2003-2012 年我国对巴直接投资总量的 1.6 倍。2019 年我国对巴承包工程营业额达到 96.7 亿美元，比我国对印度相应承包额高出 2.8 倍。2019 年 12 月 1 日，中巴自贸协定第二阶段议定书正式生效，中巴两国间相互实施零关税产品的税目数比例从此前的 35% 逐步增加至 75%，自由化水平将提高 1 倍以上。但与此同时，中巴经济走廊建设安全风险和经济风险也在不断上升和累积。一是近年来巴国内针对中巴经济走廊和在巴中国人的恐怖袭击事件迅速增加。特别是今年，7 月中企承建的开普省达苏水电站项目出勤班车，在赴施工现场途中遭遇爆炸，并造成多名中方和巴方人员遇难。8 月位于俾路支省的瓜达尔东湾快速路项目中，一辆载有中国公民的车辆，遭遇自杀式爆炸袭击并造成人员伤亡。二是一些早期收获电力项目的投资回收可能出现问題。截至 2019 年 4 月，中巴经济走廊框架下的能源项目已为巴新增 3340 兆瓦电力，占巴电力装机总量的 11%，巴基斯坦发电已实现盈余。但因为困扰巴基斯坦电力行业的电力

盗窃、腐败和电费收缴困难问題仍未解决。截至 2018 年底，其电力循环债务已增长至 1.4 万亿卢比。在对国家经济运行带来巨大挑战的同时，也影响了走廊电力项目的投资回收。同时，巴工业化、城镇化推进速度要远落后于电力产能形成速度，未来在一定阶段局部地区会出现电力产能过剩、项目投资不能获得持续回报的情况。此外，巴各政党之间、联邦政府与地方政府之间无休止的利益之争导致走廊建设放缓。

在印度，由于中巴经济走廊穿越印巴具有争议的克什米尔地区、孟中印缅经济走廊穿过较为敏感的印度东北部地区、印度认为海上丝绸之路是中国构建围堵印度的“珍珠链”战略，其长期拒绝参与“一带一路”倡议。事实上，印度政府拒绝的仅是“一带一路”这个标签，从其积极加入亚投行、金砖国家开发银行、出资参股中缅天然气管道建设等举措看，印度某种程度上已参与了“一带一路”建设。目前，特变电工绿色能源产业园、青山实业 60 万吨不锈钢冷轧、隆基股份 1GW 太阳能光伏制造项目正在建设或运营；2015 年以来，美的、海尔等传统行业制造商，小米、OPPO、vivo 等手机制造商和阿里、腾讯等互联网龙头企业纷纷在印度投资建厂，华为在印度的班加罗尔研发中心已成为其最大海外中心。但由于印度对中企及中国资本的歧视政策、高昂的生产配

套成本、复杂的宗教文化等因素影响，我国企业对印度投资水平与两国经济总量严重不符，明显落后于同周边其他大国间经济交往水平。2019年，我国对印度对外直接投资流量为5.3亿美元，较2013年增长了2.6倍，但仅占我国对亚洲各国直接投资流量的0.48%；截至2019年底直接投资存量为36.1亿美元，仅占我国对亚洲各国直接投资存量的0.24%。

在孟加拉国，帕德玛大桥、卡纳普里河底隧道工程顺利推进，帕亚拉燃煤电站项目一期工程已过半，建成后将占孟全国发电量的1/4。2013-2019年我国对孟累计直接投资流量（11.6亿美元）是2003-2012年相应总量近14倍；2018、2019年孟连续成为中资电力企业签约项目金额最多的国家。但长期以来，政治对抗和宗教暴力事件时有发生、贪腐问题极为严重、经济受外部冲击风险高、法制不健全、基础设施运转效率低下等因素都会对在孟项目的实施形成阻力。

在尼泊尔，吉隆至加德满都跨境铁路项目可行性研究已明确启动，中尼跨境经济合作区前期工作正在开展，加德满都至黑托拉高速公路、中尼友谊工业园正在建设。2013-2019年，我国对尼累计直接投资流量（3.8亿美元）是2003-2012年相应总量的16.7倍，主要集中在能源（特别是水电）、交通及农业领域。但其经济政治高度依赖印度、基础设施建

设严重滞后且依赖我国援助、国内政治不稳均会对在尼中资项目推进产生一定影响。

在斯里兰卡，承担其全国45%发电量的普特拉姆燃煤电站项目建成运营，科伦坡港口城填海造地工程建设完工，汉班托塔港于2017年12月被招商局接管后，2018年港口货物吞吐量同比增长了1.6倍。但受斯多党制政治生态影响，我国在斯项目建设成为其常态化政治论战工具，“债务陷阱”问题也被美西方、印度和斯各党派反复炒作。此外，由于我国在斯的投资合作基本采用“中方贷款+中方央企+大型基建项目总承包”的模式，导致斯方参与程度低且项目透明度不高，更容易受到各方质疑。

在马尔代夫，我国对其投资实现零的突破，马首座跨海大桥——中马友谊大桥竣工通车，马累国际机场改扩建项目完工。短期来看，2018年马尔代夫政权更迭对“一带一路”建设项目形成一定冲击，萨利赫政府已多次提出要查清前总统亚明执政期间与中资企业签署商业合同时的腐败行为。但从长期来看，其不可能将中资完全拒之门外，更大可能是通过在中印之间抬高要价来推动自身利益最大化。

在阿富汗，尽管此前其经济有所改善，但今年以来，随着美国仓促撤军以及8月15日塔利班全面接管阿富汗，其经济社会发展前景陷入迷雾，也为“一带一

路”合作带来了很大不确定性。为避免陷入“大国坟场”，就必须掌握好与阿共建“一带一路”的力度和节奏，探索更多“轻资产”的合作方式。在不丹，由于印度至今仍然控制着不丹的外交和国防事务，导致其在“一带一路”建设合作上难以有真实的态度。

此外，由于南亚国家新冠肺炎疫情总体形势严峻，导致“一带一路”建设不可避免受到疫情的即时和长期影响。例如，2020年10月之后，反对派联盟万人示威叠加疫情影响，对中巴经济走廊项目二阶段推进造成一定影响。

三、在南亚地区推动共建“一带一路”高质量发展的思路和对策建议

下一阶段，应将缓和南亚地区经济发展不对称性失衡加剧趋势、挖潜南亚市场为重要目标，以加大安全合作力度作为确保经济合作顺利推进的重要保障，以双边合作为主要方式，进一步优化调整与南亚共建“一带一路”的重点和路径模式，推动我国在南亚地区“一带一路”建设转向高质量发展。

（一）以港口作为经略南亚互联互通网络的关键，推动其逐步向港—产—城一体化方向迈进

在瓜达尔港建设上，近期应以瓜港自贸区为抓手，加快推进基础设施、转口贸易和商贸物流业发展，努力将其建设成为集商



品展示、运输、仓储、配送、信息处理、流通加工为一体的商贸物流园区，引导中资企业加大对自贸区农产品加工、纺织服装、日用消费品生产等领域的投资力度，推动出口加工区建设。中远期着眼推动形成以石化—钢铁—建材为重点的重化工业产业集群和以汽车及零部件制造—装备制造—战略性新兴产业为重点的制造业集群，并依托临港园区建设临港新城。在汉班托塔港，要依托中国—斯里兰卡产业园区和中斯自贸区建设，共同推动船舶服务、海产品加工、农副产品加工等加工制造业发展，通过产业和贸易带动港口货运量的增长，推动其向着世界航运的中转中心迈进。针对孟加拉国吉大港港口承载能力缺口巨大、运输效率低、港口成本高等问题，可推动我东

部沿海地区港口集团与其加强合作，参与其港口升级改造和物流设施建设。

（二）以日喀则和喀什作为面向南亚开展经贸合作的重要窗口，探索建设辐射周边地区的重要边境城市

以日喀则和喀什为关键点，加快完善陆上贸易通道和边境跨境经贸合作园区建设，推动扩大贸易投资规模，以开放引领带动我国西藏新疆地区发展。一方面，要把吉隆口岸交通通道建设作为重中之重，尽快开工建设日喀则—吉隆铁路，谋划开辟日喀则铁路口岸，全线改造中尼公路和吉加公路，完善吉隆通道物流、商贸和口岸查验设施，打造中尼跨境公铁联运通道。以吉隆边境经济合作区建设为关键，重点发展尼、印、孟需求较大的汽

摩、家电、电子产品组装等加工贸易和能源贸易，推动建设面向南亚地区的吉隆油气能源储备基地、中尼电力投资和工程承包产业基地。以农畜产品加工、纺织服装加工、商贸物流为重点，推动共建加德满都（中尼）境外经贸产业园区，与日喀则经开区形成加工组装—贴牌生产的产业链条，借力印度对尼泊尔零关税政策优势打入印度和孟加拉国市场。另一方面，加强红其拉甫口岸基础设施建设，加快以喀什为中心的南疆公路网和以伊斯兰堡为中心的巴方公路网的对接；依托喀什经济开发区和喀什综保区等平台，实施制造业创新中心建设工程，加快培育农机装备、新能源装备、纺织服装、新材料、轻工食品、生物药品等产业并与巴拓展上述领域产能合作。

(三) 依托各国资源禀赋及迫切需求, 差异化、分层次推动我国与南亚各国贸易投资合作

针对市场规模大、经济增长势头较好的印度, 一方面要加大对电动汽车、家电等耐用消费品以及信息服务及设备、装备制造、医药等印度具备比较优势产业投资, 密切中印双方经济联系; 另一方面要加大对电子商务、物联网、智能技术等前瞻性产业以及先进制造业、必要基础性行业的提前投资布局, 积极输出及推广我国技术标准, 提升对其长期发展的影响力。针对与我合作意向较强的国家如巴基斯坦、孟加拉国、斯里兰卡等, 要加强对关键港口及基础设施投资建设, 同时鼓励国内企业向其适度转移部分技术门槛较低、劳动密集型产业(如服装鞋帽、办公用品、工艺品生产等)及生产环节。充分发挥中国-马尔代夫自贸协定优势, 加大对马尔代夫旅游、酒店、餐饮、航空等服务领域投资, 扩大双方在教育、医疗、卫生等领域合作。针对尼泊尔、不丹等安全环境不容乐观、市场规模较小、合作基础薄弱的国家, 应以提升民众对我认同感为首要任务, 适度加大民生类援助项目投放, 特别是适当提高必要防疫物资投放或生产保障能力等; 针对政治安全局势动荡的国家, 如阿富汗, 应适当放缓“一带一路”推进节奏, 待政治局势和开放政策趋于稳定后酌情探索

以更加灵活可靠的方式开展项目合作。

(四) 以适度缓解双边贸易失衡、促进贸易结构多元化、提高双边贸易依存度为目标, 适当扩大对南亚国家商品进口水平

重点提升我国与印度贸易合作水平, 加强产业内合作, 有序放宽我国药品市场准入, 适当扩大对印度大米、糖、豆粕及油菜籽等农产品、药品、文化产品以及软件服务贸易进口。推动中巴自由贸易协定升级尽快生效实施, 加大对巴水产品、坚果等优势产品进口规模, 适度提高对巴出口商品技术复杂度及技术外溢水平, 帮助其提升出口能力及参与全球生产网络水平。推动降低我国与孟加拉国、斯里兰卡贸易壁垒, 扩大双方在纺织服装等领域产业合作, 通过开拓细分市场将竞争转化为密切合作。推动执行好中国-马尔代夫自由贸易协定, 扩大对其水产品等优势出口产品进口。考虑加大对尼泊尔、不丹贸易优惠安排, 不断提高中阿贸易便利化水平, 酌情扩大对三国优势产品进口, 提升其对我出口贸易依存度。

(五) 汲取过去八年我国与南亚各国合作的经验教训, 确保下一阶段在南亚“一带一路”建设项目的顺利推进

系统优化调整中巴经济走廊合作框架、规模和重点, 将资源重点投放在东线旁遮普和信德省等经济基础较好地区, 推动巴

有限安保力量的有效布控, 慎重考虑规划建设中巴铁路等大型基建项目; 多措并举协助巴提升防范打击恐怖主义能力。对印交流宣传时突出中印双边合作和两国同其他南亚国家的多边合作, 强调与印度提出的区域合作计划开展对接; 引导我国企业对印度市场及合作伙伴加强前期调查, 充分了解印度的法律环境、投资政策、税收制度、外汇监管政策, 降低企业投资印度的进入、经营与退出风险; 推动我国民营企业或国企与民企联合体以市场化方式到印度开展投资。此外, 积极争取金砖国家开发银行、亚投行为中印合作项目融资, 鼓励采用多边融资机构和第三方合作方式在印进行投资, 有效防范降低在印投资风险。■

参考文献:

[1] 卢伟, 申兵, 李大伟等. 推进“一带一路”建设高质量发展的总体构想研究[J]. 中国软科学, 2021,(03).

[2] 颜少君. 中巴经济走廊高质量发展研究[J]. 全球化, 2021,(03).

[3] 吴兆礼. 印度对“一带一路”倡议的立场演化与未来趋势[J]. 南亚研究, 2018,(02).

[4] 宁胜男. 斯里兰卡外债问题现状、实质与影响[J]. 印度洋经济体研究, 2018,(04).

(作者单位: 中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所)

责任编辑: 张莉莉