



对建设我国陆地周边邻国跨境经济合作区的几点思考

黄 江

摘 要: 随着区域经济一体化的迅猛发展,我国陆地邻国都有通过建设跨境经济合作区推动边境地区经济发展的愿望,我国与陆地周边邻国跨境经济合作区获得快速发展。但是,由于其是新生事物,在摸索建设的过程中依然存在着外交、法律、管理、技术和如何实现共赢等众多问题,需要我们借鉴国外成功的经验,并从战略上进行思考,从战术上采取一系列综合的对策和措施去推动,以服务于我国的周边外交及经济发展的目的。

关键词: 我国陆地周边; 跨境; 经济合作

我国陆地周边邻国数量众多,近年来与我国开展经济合作的意愿日渐强烈,使我国在陆地边境经济开发、跨境合作、过境运输、口岸建设等方面发展迅速,跨境经济合作迎来了新的发展机遇。但同时,我国和周边国家跨境合作的意识仍有待提高,跨境合作方向、合作机制和合作规则也有待完善。面对新形势、新挑战和新机遇,党的十八大报告明确提出了“和平、发展、合作、共赢”的外交方针与政策,并强调要让中国的发展成果惠及周边。这是对我国长期实施的“与邻为善、以邻为伴”周边外交方针和“睦邻、安邻、富邻”周边战略的继承与发展。因此,在未来相当长的时期内,大力推进我国与陆地周边邻国之间包括跨境经济合作区在内的各种经济合作,深入探索与周边不同国家的经济合作模式,实现将我国的发展成果惠及周边,意义重大且任重道远。其中,跨境经济合作区是跨境经济合作的主要形式。因此,笔者仅就这一问题谈谈个人的几点思考。

一、我国与陆地周边邻国跨境经济合作区的缘起

自20世纪70年代以来,伴随着区域经济一体化的迅猛发展,我国与陆地周边邻国跨境经济合作区(Cross-border Economic Cooperation),作为区域经济合作的一种新兴发展模式获得了快速发展,并在一些地区取得令人瞩目的成绩,成为了我边境省区与周边邻国开展跨境经济合作的试验田。

我国与陆地周边邻国间由于地域相邻、文化接近,边境地区的经济合作受到越来越多的关注和重视。在世界进入和平、发展、合作的新时期后,国与国之间边界的功能发生了变化,分割领土、主权的功能逐渐弱化,而经济功能逐渐增强,发生了从经济发展边缘向经济发展前沿转变的重大变化。邻国边界两侧的地区不再被视为国家间的屏障和禁区,反而成为经济发展的前沿地带,甚至上升为区域经济合作的热点地区。这是因为边境地区具有接近外部市场的优势,相邻的国家之间可以利用这种优势,通过一体化改革消除贸易和投资障碍,发挥边境两边地区之间的互补性,吸引各种生产要素和资源在此汇集,促使

边境地区由“边缘区”转变为“核心区”,从而促进边境地区的跨越式发展。在这种趋势和背景下,跨境经济合作区应运而生。它作为提升沿边开放水平、加快边境地区发展的新模式,一方面使区域经济一体化催生出新的区域经济合作形式,加快了一体化的进程;另一方面,跨境经济合作区的建立,是适应区域经济合作发展的需要,并在实践过程中不断探索、创造出来的,作为一个“先行试验区”、“示范区”,为深化区域经济合作,推动区域经济一体化能提供有益而宝贵的经验。

值得我们注意的是,每个跨境经济合作区在建立和发展的过程中,必须置身于所在的一个或多个区域合作机制或平台当中,借力区域一体化推进自身的发展,并反过来促进区域一体化的发展。我们要重点考虑的是如何有效地把有影响力的区域合作机制和平台与促进跨境经济合作区的建设有机地结合起来。如:中国-东盟自由贸易区这个区域合作平台对广西、云南两省区的跨境经济合作区建设有很大助力,反之,两地跨境经济合作区的建设则进一步丰富了中国-东盟合作的内涵,夯实了合作的基础,也推动了中国-东盟自由贸易区的繁荣。

二、我国陆地周边跨境经济合作区的发展现状

改革开放以来,我国在沿边开放方面的政策主要有发展边境贸易、开放沿边城市和设立边境经济合作区,但较之沿海开放的效果要落后得多,比沿海地区的发展要慢得多。这主要是因为长期以来,沿边开放主要依靠与周边邻国的贸易尤其是边境贸易的往来,且规模不大;以口岸为依托的窗口和通道的作用不明显;制造业没有完全发展起来,与接壤国家的合作不足,相互间经济互补的优势没有充分发挥。我国原有的沿边开放措施已经与边境地区扩大开放、加快发展的需要不相适应。正是在这种背景下,通过建立跨境经济合作区,加快地方经济发展成为边境地区的迫切愿望。

近年来,地处中越、中缅、中俄合作前沿的广西、云南、内蒙古等省区再度向国家发出加快推进跨境经济合作区建设的呼声。目前,中国唯一一个跨境经济合作区是2006年经国务院批准设立的中哈霍尔果斯国际边境合作中心。2010年,中国国家发展和改革委员会提出,要积极推动广西东兴、云南瑞丽、内蒙古满洲里等重点开发开放试验区建设,探索在条件成熟的沿边地区设立跨境经济合作区,并在2012年8月正式批复设立以上三个重点开发开放试验区。这一战略决策得到相关边境(边疆)省区的强烈响应。内蒙古满洲里规划建设中俄跨境经济合作区,使满洲里互贸区从单一的贸易调整到向物流运输业与旅游业方向发展,进而推进边境经济区双向开通以及俄方一侧外贝加尔斯克贸工综合体开发建设。云南瑞丽也在发力打造(中国)瑞丽—(缅甸)木姐跨境经济合作区,并积极推动中越河口—老街、中老磨憨—磨丁三大跨境经济合作区的建设。与东盟唯一海陆相连的广西步伐更快,目前它已经与其相邻的越南广宁省、谅山省和高平省分别签订了中越东兴—越南芒街跨境经济合作区、中越凭祥—同登跨境经济合作区和中越龙邦—茶岭跨境经济合作区的相关地方性协议并已采取积极举措切实推进,取得了重大进展。中国东兴—越南芒街跨境经济合作区建设是东兴国家重点开发开放试验区的重要组成部分,可以通过推进跨境合作,在局部形成突破和示范效应,在体制、机制上进行创新,重点在投资贸易、财税制度、金融服务、出入境、土地管理以及管理模式等方面先行先试,在跨境经济合作区范围内真正实现贸易便利化和投资自由化,为探索中国沿边地区开发开放合作新路子提供宝贵经验。在中国凭祥—越南同登跨境经济合作区建设上,充分利用广西凭祥综合保税区的现有功能,通过实行“一区两国、境内关外、自由贸易、封闭运作”模式,将中越凭祥—同登跨境经济合作区建成中国与东盟的区域贸易中心、物流基地、出口加工制造基地和信息交流中心。2012年4月13日,国务院正式批准在吉林省珲春市设立“中国图们江区域(珲春)国际合作示范区”,并印发了《关于支持中国图们江区域(珲春)国际合作示范区建设的若干意见》(下称《意见》)。内蒙古新左旗借助口岸、旅游资源优势,以开放推动、项目拉动为载体,加快口岸经济发展,与蒙古国东方省政府共同探索新的合作模式——中蒙跨境经济合作区建设模式,进一步加大对蒙开放力度。

与此同时,周边邻国与我合作意愿上升,并积极采取措施加大与我边境地区的开发力度。在这种形势下,我国陆地边境地区的跨境经济合作迅速兴起。朝鲜高度重视中朝罗先经济区和黄金坪、威化岛经

济区建设,相关工作稳步推进。越南推进凭祥-同登跨境经济合作区、东兴-芒街跨境经济合作区的意愿强烈。巴基斯坦计划在中巴边境同新疆喀什建立跨境边贸经济区。哈国总统纳扎尔巴耶夫专程考察中哈霍尔果斯国际边境合作中心哈方一侧,表示将建立特区,努力尽快实现中心全面运营。老挝、缅甸分别将磨丁、木姐批准为国家经济特区,口岸或关境管理部门后撤,实行“境内关外”的特殊政策。

上述可见,通过我国与陆地边境邻国的共同努力,跨境经济合作正在迅速兴起,呈现出良好的发展势头。

三、我国跨境经济合作区建设面临的主要问题

建设跨境经济合作区在中国仍是新生事物,没有可复制的范例。跨境经济合作区作为当今世界经济发展中的新兴经济合作模式,因跨越了国家主权和领土边界,在开发过程中可能产生域外影响,与国内经济开发区在规划、建设和管理等方面存在着重要的差别,并涉及众多的外交、法律、经济、管理和技术难题以及如何实现经济利益最大化的问题。所以,尽管目前边境各级政府充分认识到它的重要性并以极大的热情和积极性不遗余力地筹备和推动,但还是处于摸索阶段,还面临着许多亟待克服的种种问题。

一是跨境经济合作区建设方案大都未获得中国与周边邻国中央政府的正式批准立项,双方缺乏国家高层共识,合作区的建设缺乏政策体系的支撑,许多问题还停留在基层工作层面,周边国家的政府并未正式向中方提出具体设想。我国陆地周边邻国大多属于中小国家,经济水平比较落后,国力较弱,对投入人力物力建设跨境经济合作区的经济前景难以预估,同时因为涉及到主权让渡问题,对我存有疑虑。加上建设跨境经济合作区的主动权都掌握在中方手里,我周边邻国对边境地区经济合作政策措施,往往是在我方的开放措施带动下配合推出实施的,实际上并不是十分明了,跨境经济合作区的建设呈现出“一头热”的状况,即我方(特别是地方政府)建设合作区的热情高涨,而邻国政府则相对“克制”。在这种状况下,跨境经济合作区在实际操作过程中就容易产生建设规划不协调、行动计划不一致和功能定位不对接的问题,使跨境经济合作区建设的力度大大削弱。

二是国家层面的总体设计及政策法规的制订相对滞后。国家相关部门也做出很大努力在积极推进,但由于需统筹协调的事务多、力度大,仍存在很大的难度。针对多地提出与周边国家设立跨境经济合作区的要求,中国海关总署按照海关特殊监管区域的审核设立标准予以统筹研究,商务部也表示“正在积极研究”。为推动跨境经济合作区建设的研究工作,商务部已草拟了《跨境经济合作区工作程序和政策框架方案》,提出关于设立跨境经济合作区的工作机制、工作流程、管理模式和政策框架的初步设想。同时,商务部还提出了设立跨境经济合作区需重点研究的相关问题。但尽管如此,这些措施还不能满足跨境经济合作区发展的需要。

三是跨境经济合作区目前尚没有可执行的特殊优惠政策,几乎都存在土地、金融、财税政策等支持不足的问题,项目缺乏推动力,从而使合作区功能发挥受到限制。与现有位于边境的互市贸易区、出口加工区、综合保税区和边境经济合作区等区域相比,跨境经济合作区所拥有的经济优势、功能内涵和建设前景尚不明确,特别是如何实现与上述区域的错位发展仍需进一步准确的定位和分析。

四是缺乏支柱产业。由于我国边境地区普遍是“老、少、边、山、穷”的地区,各边境地区大都还未形成具有较强竞争力的主导或支柱产业,经济发展还是以边境贸易带动为主的单一发展模式。由于缺乏支柱产业的支撑,跨境经济合作区远远不能适应新形势下对外贸易发展的要求。

五是需要创新管理模式。按照一般思路,跨境经济合作区的管理应采取双方各管一边、定期协商的管理模式。在实际的操作中,各跨境经济合作区一般都在核心区实行“两国一区、封闭运作、境内关外、自由贸易”的管理模式,双方各自成立管理机构,依据本国司法管理所属核心区域,通过协商解决合作区面临的双边问题。在扩展区往往实行“统一规划、统筹协调、分工合作、互惠互利”的动作管理模式。扩展区不封闭,所在一方配合核心区的建设实行单边管理。这种管理模式使双方都能掌握着管理所属合作区域的主动权,减少了双方的顾虑。但是,也存在着突出的问题,即在跨境经济合作方面很容易造成

办事拖拉、单面负责、绩效低下的问题,甚至会因分歧而影响合作。因此,急需创新管理模式,才能适应跨境经济合作区的发展需要。

尽管存在以上问题,但从总体而言,都是跨境经济合作区建设前进中的问题。

四、国内外跨境经济合作区的发展案例及经验启示

在国际上,联合国发展署、欧盟、北美自由贸易区、美墨边境联络委员会、北美开发银行、欧洲边境地区协会、上莱茵边境合作委员会、亚洲开发银行等国际、区域及次区域组织和机构在此领域已经开展了卓有成效的工作,可以很好地借鉴其经验。其中,在欧盟所有的边境合作区域中,上莱茵河地区跨境合作被视为欧洲最成功的案例。它走了一条由民间发起的非官方合作到官方层面合作的道路。最初边境合作的主要内容是对上莱茵地区的摸底调查和分析研究,随着各方的参与组织机构逐渐建立起来,并向制度化方向发展,在欧盟区域基金项目的资助下,合作领域逐步扩大,不仅涉及到经济,还涉及到文化、教育、科研、规划以及社会生活的各个方面,形成了既有层次,又有深度的全方位合作态势。生产要素、人员的自由流动,使上莱茵边境区越来越成为企业聚集的有利位置,形成了巨大的城市集聚体,这些各具特色的城镇不仅在一开始促进人员的流动聚集,吸纳大量的人口,而且这些城镇在发展壮大之后对于边境区域在更高水平上的经济发展,以及边境双方共同管理交通设施、控制污染、制定有毒废物的管理规章和其他地区性的政策事务起到了很大的促进作用(姜永铭,2009)。

中哈霍尔果斯国际边境合作中心是我国第一个跨国边境合作项目,也是较为成功的一个。中心面积5.28平方公里(中方3.43平方公里,哈方1.85平方公里),2006年6月开工建设,2011年12月2日实现封关运营。目前,中方一侧的管理和查验设施已建成并投入使用,区内基础设施基本齐备,相关企业已入驻。哈方一侧正在进行基础设施建设。哈总统纳扎尔巴耶夫签署命令,确定在合作中心哈方一侧建立经济特区,哈政府成立专门机构负责招商引资工作,积极推动中方企业投资兴业。

对照国内外跨境经济合作区建设的成功案例,我们可以得出一些宝贵的经验和启示:首先,地缘政治环境的改善是跨境经济合作开展的前提基础。其次,制度与组织建设是跨境经济合作区建设的制度保障。跨境经济合作区由于至少地跨两国,国家间的政治制度不同、法律条文不同、经济结构不同、货币体系不同等,使得跨境合作面临多方面的困难和问题。如何协调国家间的这种差异就必须通过制度和组织建设来解决。跨境经济合作区的建设和推进可借力于所在区域合作、次区域合作已建立的相关制度及协议规定。再次,多方面的资金支持是跨境经济合作区的物质保障。边境地区由于远离一国的经济中心地带,基础设施不完善,可接近性差,经济发展落后,要建设跨境经济合作区首先就要解决这些问题。而这些问题的解决需要大笔资金,由于边境地区贫困落后,建设跨境经济合作区所需要的巨大资金必然需要其它方面的支持。最后,跨境经济合作区的建设是为了促进边境地区的发展,这也就意味着不仅仅是通过区域间的经济合作实现经济的增长,而且还涉及到两国或多国边境地区社会、政治、文化等领域的交流与合作。

目前的跨境经济合作区往往一开始以经济合作为主,然后逐渐扩展其他领域,实现全方面的合作。为此,只有参考国内外跨境经济合作的成功经验,结合我国与周边国家的具体国情,才能推动跨境经济合作的快速健康发展。

五、对策与政策建议

我国“十二五”规划明确提出,要加快沿边开放,发挥沿边地缘优势,加快重点口岸、边境城市、边境(跨境)经济合作区和重点开发开放试验区建设,加强基础设施与周边国家互联互通,发展面向周边的特色外向型产业群和产业基地。我国将继续深化同周边国家的睦邻友好和务实合作,力争营造互利共赢、发展繁荣的良性局面,为进一步促进我国边境地区繁荣、稳定与发展、深化我与邻国关系做出切实贡献。当前我们要加强对我与陆地周边邻国边境地区经济合作与开发这种新模式-跨境经济合作区重要性的认识,针对边境省份的普遍特点,跨境经济合作区的建设要加强战略谋划,深入实施互利共赢开放战略

和区域合作战略,走出一条开放主导后跨越发展新路子。鉴于国外成功的经验和我国的实际情况,特提出如下建议:

第一,将地方战略中央化,推进跨境经济合作区的协调发展。由于跨境经济合作区建设涉及到海关监管、检验检疫、政府外交等全局性、政策性多方面的问题,还涉及到国家主权及利益冲突等敏感性问题,很多方面地方政府无能为力。只有将跨境经济合作区建设从边境省份的地方战略上升为国家战略才能使跨境经济合作区建设深入开展。在具体的操作上,可以采取内外联动、共鸣的方式。即在以内以边境省区政府牵头向国家有关部门加大汇报的力度,争取中央部委的理解和支持,推动将合作区的建设上升为国家意志。在外则加强与周边邻国政府之间的交流沟通,通过广泛宣传,扩大合作区在周边邻国的影响力,以外促内,使中央意识到跨境经济合作区对加强我与邻国间睦邻友好关系的重要性,把它作为当前“睦邻”的一个积极有效的手段,在中央层面批准并通过领导人在高层互访、出席相关国际峰会和国际会议时在国家层面积极予以推动,使这些正处在蓬勃兴起当中而又具有较好基础的跨境经济合作区的建设像霍尔果斯国际经济合作中心一样上升为国家行为,并予以一定的政策、措施倾斜,取得突破性进展,避免出现前景不明,无限期搁置下去的状况发生。这是跨境经济合作区取得决定性突破和进展的重要因素。

国家及相关部委要结合各区域化建设的实际做好顶层设计,要加强统筹协调及战略规划设计能力,尽快出台具有指导性和具有实际操作意义的政策性文件和规范性的文本文件,创新管理模式,发挥好部际协调机制作用;要在先行先试基础上,合理布局,成熟一个发展一个,避免出现一哄而上、资源浪费和资源闲置的局面产生;研究周边邻国的态度和举措,积极推动相关双边协议的签订,跟外方达成一致,争取齐头并进。

就创新管理模式而言,针对我国跨境经济合作区的实际情况和周边邻国普遍是发展中国家和地区来说,更可行的方式是由两国代表组成联合的跨境经济合作区管理组织机构,构建起两国间稳定有效的关于跨境经济合作区的磋商和协调机制,统一管理合作区的所有事务,协调和化解各方在利益方面的冲突,使合作进程不断加快。至于采取第三方管理的模式,如亚洲开发银行等,由于双方都会部分失去对合作区的控制和管辖,在实践中难以说服各国中央政府批准实施。

第二,跨境经济合作区的建设、推进必须充分利用所在区域机制和平台,善于把中央战略地方化来加快发展。当前很多边境省份举整个地区之力办好一些国家层面的活动,如中国-东盟博览会、亚欧博览会、西部博览会等,把中央的和平发展战略、外交战略落到实处,转化为本地区开放发展的强大动力。在跨境经济合作区建设上,地方政府要发挥主观能动性,积极开展建设跨境经济合作区的前期工作,积极建设边境经济合作区、境外经贸合作区,并在此基础构筑跨境经济合作区或发挥它们与跨境经济合作区的互补作用;要着眼长远,完善功能;要统筹协调,整体推进,统筹协调好对外贸易、边境小额贸易和边民互市,全面推进口岸经济的繁荣和发展,统筹协调好口岸、边境经济合作区和跨境经济合作,促进小区域经济与次区域经济的有机结合,统筹协调好国内外企业对接和上下扶持政策对接;要创新体制机制,争取国家在开放合作、财税管理、投融资、土地管理、产业促进、行政管理等重点领域和关键环节上先行先试,率先突破,构建充满活力、富有效率的体制机制,为跨境经济合作区建设提供强大政策支持;要因因地制宜,这是保障跨境经济合作区取得最大实效的着力点。总之,就是要为中央战略地方化做好各项前期准备,并在国家相关政策文件出台后,尽快转化为指导本地跨境经济合作区建设的具体措施并付诸实施,争取取得效益最大化。

第三,要大力推进边境省(区)际开放国际化,正确处理对内开放与对外开放、国际区域合作与国内区域合作的关系,着力提升本地区开放水平和国际化水平,推进跨境经济合作区发展,增强跨境经济合作区对资金、人才、技术等生产要素的吸引力。以西南地区来说,就是把跨境经济合作区作为大湄公河次区域合作、中国—东盟自由贸易区和云南桥头堡建设的重要合作项目推进,提高边境地区合作效率,大幅度提升边境贸易投资自由度,以优惠的园区政策和良好的发展环境,吸引投资,聚集经济资源,壮大经济实力,建设成为连接中国西南部地区与各国贸易物流的中转枢纽、经济贸易和技术合作的纽带,在

平等互利基础上促进两国边境地区经济繁荣和社会发展。再如,广西党委政府提出的“东联港澳,西联东盟”的“双核驱动”战略就是把国内区域合作与国际区域合作有机结合起来的一个范本。

另外,我们还必须对世界上创办跨境经济合作区的经验做更深入、更大范围的了解,从中汲取有用的“营养”为我所用;我们还必须从国内法、国际法的角度加强研究,为之提供强有力的法理支撑;我们还必须对围绕跨境经济合作区建设的理论问题做更进一步的研究,加强顶层设计和制度建设;我们还必须在相关双边协议签订的基础上建立双边合作机制,就像中俄总理会晤机制及此机制下的各分委会机制和中哈副总理会晤机制及此机制下的各分委会,来解决存在的问题,增进共识;我们还必须充分考虑入驻企业的切身利益,制定出台相关优惠配套的政策措施,以增强吸引力,考虑效益最大化;我们还必须高度重视邻国对跨境经济合作区经济前景的期待,要从经济的角度充分阐释跨境经济合作区建设的产出及收益,要算好经济账,而不是让经济效益最大化、共赢成为一句空话、官话等等。

总之,大力推动跨境经济合作区的发展与繁荣,既是我国睦邻、安邻、富邻的周边外交的需要,也是我国建设边疆省区、实现小康社会的需要,能达到我国与陆地周边国家双赢、共同发展的目标,为此,必须加快跨境经济合作区建设的步伐。

参考文献:

- [1] 姜永铭(2009). 跨国区域经济合作与发展研究,2009年吉林大学博士学位论文.
- [2] 王磊、黄晓燕、曹小曙(2012). 区域一体化视角下跨境经济走廊形成机制与规划实践,现代城市研究,9.
- [3] 段秀芳、张永明(2008). 中国与新疆毗邻国家陆路口岸跨境合作分析与评价,新疆财经,5.

Several Points on Constructing Cross-border Economic Cooperation Zones between Our Land Neighbors and China

Huang Jiang (Doctoral Candidate, Wuhan University)

Abstract: With the rapid development of regional economic integration, the desire to promote the economic development of border areas through the construction of cross-border economic cooperation zones exists in my land neighbors around and my country, thus cross-border economic cooperation zones in my land neighboring countries and mine have obtained rapid development. But because they are still new affairs, in the process of groping construction, foreign affairs, law, management, technology, and many problems such as how to achieve win-win situation still exist. We need to draw lessons from successful experience at home and abroad to gain enlightenment, and make considerations from strategy, tactically take a series of comprehensive countermeasures to promote it, in order to serve China's peripheral diplomacy and the purpose of economic development.

Key words: our land neighboring countries; cross-border; economic cooperation

■作者简介:黄江,武汉大学中国边界与海洋研究院、国家主权与海洋权益协同创新中心博士生,广西壮族自治区外事办公室副主任;湖北武汉430072。Email:hjfao@163.com

■基金项目:中国边界与海洋外交研究项目

■责任编辑:刘金波

