

我国沿边开放问题及发展方向研究

章海源 副研究员

沿边地区是我国陆路开放的前沿和国家安全的重要屏障,是推进“一带一路”建设的先手棋和重要支撑,在全国发展大局中具有十分重要的地位。自1992年国家实施沿边开放战略、设立边境经济合作区以来,随着我国对外开放的不断深入,沿边地区开放程度不断扩大,开放水平不断提高。当前,随着国内外环境的巨大变化和我国“一带一路”建设、构建开放型经济新体制的加快推进,加快促进边境贸易转型升级,深化与毗邻国家的经贸合作,提升沿边开放水平,已经成为一项刻不容缓的战略任务。

一、沿边开放存在的主要问题和挑战

加快沿边开放存在诸多问题和挑战,主要表现在以下几个方面。

第一,沿边开放仍以边境贸易为主,产业结构升级任重道远。目前,沿边地区与毗邻国家资源要素共享和优势互补仍处于简单的贸易层次,未能有效利用地缘优势吸引国内外投资发展外向型的生产能力,区域经济增长的产业支撑不足,产业结构升级任务艰巨。2000年以来,边贸进出口占全国进出口的比重一直保持在1%左右。2016年我国边境小额贸易334.3亿美元,其中出口264.1亿美元,进口

70.2亿美元。边贸出口商品结构单一,以纺织、小机电、百货、农副等劳动密集型和资源密集型产品为主,批量小、品种杂、经营分散;进口则以资源类的农、副、林、水产品为主。这些贸易产品附加值较低,易受自然条件、交通运输等因素影响;并且边境贸易产品主要依靠外省供应,进口货物的相当部分也都直接销往内地,很少落地加工,没有在当地实现仓储、加工等环节的增值。总体上看,边贸目前仍发挥的是物流作用,“通道经济”的特征仍十分突出。究其原因,周边国家需求量大的产品在边境地区没有形成规模生产力,产业链条过短,难以在本地形成高附加值产品,双方优势互补的特征未能充分发挥作用。同时,由于“通道经济”特征,边民互市贸易为边民带来的收益不多,边贸富民惠民的政策效果没有得到充分释放。在互市贸易中,很多企业是实际上的经营主体,他们负责集中组织货源和交易,边民只负责出借互市贸易证,配合企业完成免税进口手续,获得的报酬相对较低。

第二,开放平台载体建设滞后,相关经济功能没有得到充分发挥。边境口岸、边境城市与边境(跨境)经济合作区等园区是我国沿边开放的前沿阵地,是沿边地区开展国际贸易、边境贸易以及经济

技术合作的重要门户,但就目前发展水平而言,它们所承载的经济功能并未得到充分发挥。一是发展空间受限。经过多年的商贸化和城市化发展,大多原划定的边境经济合作区已被城市建设占用,各地普遍反映建设用地指标不够是当前发展最大的制约因素,很多边境经济合作区皆面临重大项目面临选址和落地困难的窘境。二是建设资金不足。沿边地区基础设施建设、公共事业项目及产业转型升级发展基本依靠地方财政,而沿边地区地方财政普遍不足。1992年、1993年批准设立的边境经济合作区,目前已步入还债高峰期,财政负债率上升较快。开发建设资金不足已成为制约边境经济合作区快速发展的主要瓶颈。三是基础设施建设滞后。基础设施落后已经成为制约沿边地区经济发展的瓶颈,严重制约了沿边开放进程。部分口岸配套设施投入不足,仓储装卸能力低,通行能力弱。人员出入境签证困难、费用高等问题长期存在,通关便利化水平亟待提升。许多口岸由于两国查验信息不能共享,长期通而不畅,通关效率低下,流通成本高、税费负担重。四是相关政策支持不够。以边境经济合作区建设为例,在设立之初,各项政策支持和国家的扶持力度较大,形成了快速发展的局面。国家“八五”期间,曾赋予

边境经济合作区的有关财政、税收、金融、外贸等多方面的扶持政策已陆续到期或取消。目前边境经济合作区享受的最有价值的政策仅有基础设施建设贷款贴息一项。此外,边境经济合作区以边境贸易为主,缺乏产业支撑,受贸易政策调整的影响较大。

第三,沿边政策缺乏稳定性和连续性,政策支撑体系亟待完善。一直以来,我国沿边开放政策主要是以边境贸易政策为主,未形成统揽全局的政策支撑体系。为鼓励沿边地区积极发展与毗邻国家间的边境贸易与经济技术合作,提升沿边开放水平,我国相继出台了一系列扶持、鼓励边境贸易发展的政策措施。这些政策措施对增强民族团结,繁荣、稳定边疆,巩固和发展我国同周边国家的睦邻友好关系发挥了积极作用。由于我国法律体系不完善,边境贸易政策制定缺乏法律依据和相关政策配套,导致边境贸易政策缺乏稳定性和连续性。关于边境小额贸易政策,初期国家对边境小额贸易进口货物,实行关税、增值税减半征收政策(即通常所说的“双减半”);随着财政政策的调整和外贸管理体制改革的深化,2004年边境小额贸易企业由审批制改为登记制;从2008年起,以边境地区财政转移支付办法取代原来的“双减半”政策。关于边民互市政策,国发(1996)2号文件规定,边民每人每日通过互市贸易带进的物品,价值在1000元以内免征进口关税和进口环节税;从1999年1月1日起,免税额度提高至3000元;从2008年11月1日起,免税额度提高至8000

元。尽管中央制定边境贸易政策时的目标非常明确,就是要实现富民,让边民在边贸交易中获得真正的实惠,但各个地区在政策执行过程中经常面临许多新问题,因而不断进行修改和调整。这种变化不仅可能造成其他国家的误解,也使边贸企业的经营受到较大影响,难以适应。21世纪以来,为了进一步扩大沿边开放进程,促进沿边地区更好、更快发展,我国沿边开放政策开始涉及“加快建设边境经济合作区、互市贸易区和出口加工区;加快建设和完善边境口岸设施”等更广泛的沿边开放内涵,特别是国发(2015)72号文印发实施,从8个方面提出了31条政策措施支持沿边开发开放。然而,这些导向性政策在实施过程中往往缺乏具体政策措施的配套支持,对沿边开放的促进作用也有待进一步发挥。

第四,周边国家沿边地区开放开发水平总体落后于我国,合作层次偏低。与我国毗邻的俄罗斯、哈萨克斯坦、蒙古国、缅甸、老挝、越南等国的接壤地区,多为该国落后地区、边远地区或未开发地区,远离其国内中心市场,产业基础薄弱,投资吸引力不强,自主发展能力严重滞后。周边国家边境口岸基础设施建设相对中国普遍薄弱,毗邻地区的道路设施、水电等基础设施不能适应日益扩大的双边经贸合作的需要。相比而言,中国沿边地区开放开发的基础相对比较好,开放开发的热情也比较高。而周边国家政策的不确定性比较大,由于政治互信不足,周边国家普遍对我国防范心理较重,虽然在中央政府层

面与我国达成了合作协议,但在实际操作层面深入协调不足,政策难以落到实处。边境省区域毗邻国家建立的地方政府间的合作机制,但因授权不足,决策职能不够,缺乏硬性约束机制,区位优势难以发挥。

二、新时期加快提升沿边开放水平刻不容缓

在我国进一步完善对外开放大格局的背景下,沿边地区要成为开放前沿,特别是随着“一带一路”建设的推进,加快沿边开放刻不容缓。

一是沿边开放水平不适应当前“一带一路”建设需要。加快沿边开放步伐,推进沿边地区与周边国家深化合作是推进“一带一路”建设的重要内容,也是构建东西共济、海陆并举的全方位对外开放新格局的内在要求。总体看,沿边地区的国土面积大,边境线长,人口较少,少数民族分布集中,民族宗教问题复杂,地处偏远,人均土地等自然资源丰富,经济社会发展严重滞后,贫困问题突出。开发建设起步晚,尚处于工业化起步阶段,开发开放总体水平不高。毗邻国家多,对外关系复杂敏感。经济发展水平、基础设施互联互通条件等都远远滞后于实施“一带一路”建设和当地经济社会发展的需要。

二是沿边开放水平不适应我国全面建设小康目标的需要。改革开放以来,我国地区差距逐步扩大,特别是在1990年以后扩大的趋势更为明显,东、中、西部地区发展不平衡已成为严重制约我国经济增长的重要原因。地区经济发展不平

衡,其中一个重要的因素就是对外开放水平和开放型经济发展的不平衡。长期以来,沿边省区对外开放停留在边境贸易层次,并且边境贸易发展的层次较低,边贸对加工、旅游、物流等相关产业的带动作用没有得到充分的发挥,我国绝大多数沿边口岸处于有贸易无产业,或者产业非常薄弱的发展阶段。沿边地区经济发展水平离我国全面建设小康社会目标仍存较大差距。

三是沿边开放水平不适应我国构建开放型经济新体制的要求。对外开放是我国的基本国策。当前,世界多极化、经济全球化进一步发展,国际政治经济环境深刻变化。我国改革开放正站在新的起点上,经济结构深度调整,各项改革全面推进,经济发展进入新常态。习近平总书记曾指出“当前,中国改革已进入深水区,牵一发而动全身,要敢于啃硬骨头。”国家提出构建开放型经济新体系,对我国新一轮沿边开发开放也提出新的要求,赋予了新的内涵,明确指出要“创新开放模式,促进沿海内陆沿边开放优势互补”,“加快沿边开放步伐,允许沿边重点口岸、边境城市、经济合作区在人员往来、加工物流、旅游等方面实行特殊方式和政策”,将沿边开放推向了新的发展阶段。

四是沿边开放水平不适应我国周边区域经济合作迅猛发展需要。沿边地区担负着我国和周边国家之间几乎所有的经济贸易、客运、货运往来的任务,是我国与邻国交流的重要通道,并且在两个国家之间和多个国家之间的经济贸易交流中

起着至关重要的作用。我国是周边朝鲜、蒙古国、越南等国的第一大贸易伙伴,缅甸的第二大贸易伙伴。周边国家是我国开展区域经济合作的优先选择,目前已有东西呼应的自贸区平台,上海合作组织、“10+3”、“10+1”等重要区域合作机制,还有与周边国家开展的多个次区域经济合作。当前,我国沿边开放合作方式单一,层次较低,与毗邻国家经贸合作缺乏大企业、大项目支撑,带动毗邻国家经济发展作用不强。口岸基础设施建设普遍明显滞后,专业物流、国际结算等配套服务不完善,不少具备相当经济规模的口岸仍不是独立行政单位,远远不能满足周边区域经贸发展和以“一带一路”沿线国家为重点加快构建我国自由贸易区网络的要求。

三、加快沿边开放发展的主要方向

沿边开放就是我国在对外开放中角色的重要转变,即由资本、技术、管理输入者向输出者转变。从战略意义上看,沿边开放更具重大战略意义。

第一,以“一带一路”建设为契机扩大沿边开放。“一带一路”建设,使沿边地区从发展滞后的区域变为对外开放的前沿阵地,成为与“一带一路”沿线国家建设“五通”的重要起点。因此,未来发展应从国家层面对“一带一路”沿线国家开放政策进行统筹研究,尽快制定关于加快沿边开放,允许在人员往来、加工物流、旅游等方面实行特殊方式和政策。继续加大政府的扶持力度,

主要包括提升沿边地区贸易投资便利化程度,简化行政审批,适当放宽沿边地区特色优势产业准入限制,深化金融领域国际合作,给予必要的税收、财政转移支付等支持。

第二,推动边境贸易和产业结构向中高端迈进。要使沿边省区开放型经济迈上新台阶,必须改变目前的“有贸易、无产业”现状,在现有的各个开放平台的基础上,承接国际国内产业转移,拉动国内产业配套,促进当地人员创业、就业。把目前以边贸带动为主的单一发展模式转变为贸易、投资、加工制造、旅游等协同带动的综合发展模式,把打造具有沿边特色的加工制造业作为提升沿边开放新的着力点。国家需赋予相关优惠的产业、财税、金融、投资和贸易政策措施,拓展与周边国家在贸易、投资、资源开发、基础设施、物流等领域的合作,把资源和区位优势转化为产业优势和市场竞争优势,促进边民就业、维护边疆稳定。

第三,进一步发挥沿边开放平台经济功能。在充分利用现有的边境经济合作区等开放平台的基础上,在条件成熟的重点口岸推动建立多种形式的特殊经济功能区,包括借鉴国际通行自由贸易园区做法设立一批跨境经济合作区。根据不同地区产业特点和各个毗邻国家的产业和资源特点,发挥沿边地区的地缘优势,充分利用两种资源、两个市场,研究制定相应的产业发展规划。通过功能叠加、资源整合、高起点规划和完善基础设施建设,将边境(跨境)经济合作区等沿边开放平台建设成为集边境区域性

加工制造、境外资源合作开发、生产服务、区域性国际物流采购等多功能为一体的特殊经济功能区和沿边地区的经济增长点,充分发挥其辐射、带动和示范作用。

第四,创新合作模式,加快引导产业转移。加强东部沿海地区和沿边地区的合作,实现东中西部共同发展。沿边地区的发展需要东部沿海地区在资金、人才、技术、管理等方面的支持,同时又为沿海地区产业优化升级提供了产业转移承接地。沿边地区可充分发挥国际劳务合作优势,发挥周边劳动力成本较低的优势,大量承接东部地区产业转移。积极鼓励沿海地区与沿边地区建立以资本为纽带的互利双赢合作模式,将产业转移和输出管理模式相结合,共同开发建设边境(跨境)经济合作区,促进沿海和发达地区开放型产业向沿边地区转移,形成分工合理的沿海、沿边地区对外开放格局。

第五,实行差别化特殊政策,促进沿边地区实现跨越式发展。沿边地区发展条件本就差于沿海地区,政策“一刀切”、无地区差别,对沿边地区不利,特别是在用地指标、环境容量、银行贷款等方面。同时,近年来国内其他地区各种开放型平台的竞相设立,特别是在沿海和中部地区设立“1+3+7”自贸试验区后,沿边地区如果没有补偿性的政策支持,招商引资工作将更加困难。国家大力推动国际产能合作,许多沿海劳动密集型企业都选择“向外移”,包括迁向越南、缅甸等,而不是“向内转”、“向边转”。建议对沿边地区在财税金融政策、环境容量、用地

规划、外资准入、教育资源分配等方面,适当实行差异化政策倾斜,尽快推动社保全国统筹,加大对沿边地区用电、用气价格支持,作为财政转移支付的补充,吸引内外资企业和沿海企业转移到沿边地区,推动区域协调、共享发展。

四、加快沿边开放相关建议

(一) 完善边境贸易政策

继续发挥边境贸易对沿边开放发展的促进作用,一是研究制定支持边贸产品落地加工财税措施,鼓励边境地区发展特色优势产业,延长产业链,提高附加值,将进口资源优势转化为经济优势,从根本上增强边境地区经济发展的自我造血功能。二是进一步完善边境地区财政转移支付政策,逐步增加支持边境贸易发展资金总量,同时进一步健全资金管理协作机制,保证对边贸企业的扶持落实到位。三是改进边贸进出口商品管理,鼓励边境贸易发挥资源能源通道作用,参与部分大宗资源能源类产品进出口经营。四是规范边民互市贸易资格认定,鼓励边民互市贸易模式创新,使边民真正成为互市贸易经营主体,切实将边民互市优惠政策落到实处。五是加强多双边合作,重点利用多双边合作机制,推动周边国家对我国对等开放,共同加强通道和口岸建设,加快互联互通,提升贸易便利化水平,促进区域经济合作。六是创新边境贸易方式。积极推进沿边地区与周边国家货物贸易人民币结算,完善边境贸易专项转移支付政策。放宽沿边地区企业进口邻国资源类商品经营资质条件,增加企业进口商品配额等。加快促

进边境贸易与跨境旅游、跨境加工、跨境金融、跨境电商、跨境物流相结合,推进边境贸易转型升级。

(二) 支持发展沿边特色产业

合理引导产业转移,研究建立沿边地区产业转移引导基金,支持沿边地区承接沿海和内陆地区的产业转移,有序引导外向型产业向沿边地区布局。支持沿边地区加工贸易承接转移示范基地建设。建立中央企业支援沿边地区建设的对口产业帮扶和培育机制。在符合环保要求、提升监管能力的前提下,对边境经济合作区适当放宽行业准入限制,降低外资进入门槛。支持进口能源资源加工转化利用和进口资源落地加工。允许民间资本进入金融、电信、能源、市政公用事业等行业。加强与周边国家合作,研究合作开发跨境旅游资源。

(三) 加大沿边地区企业“走出去”支持力度

本着合作共赢的原则,把对外贸易和投资有机结合起来,鼓励企业走出去,参与境外周边地区开发建设,依法实施境外能源、资源的勘探与开发,带动优势产品和技术出口及劳务输出。通过中小企业国际市场开拓基金、中长期政府贷款、提高金融机构授信额度、财政贴息等方式,支持沿边地区与周边国家开展能源、原材料投资合作。利用当地丰富的自然资源和人力资源,加工生产半成品或成品进口到国内,满足国内需求,实现双方共赢。增加境外合作企业农产品及加工品进口配额,支持企业以仓储物流、生产加工、国际贸易为切入点,在农业资源丰富、(下转第24页)

让给中国华融间接控制的子公司 Massive Reward。

在这阶段交易中，衍昭以 1 亿美元对价向 Massive Reward 发行 10000 股股份，崇知香港将其持有的衍昭 100% 股权合计 5100 股股份转让给 Massive Reward。同时投资基金 RRJ Capital 通过其下属子公司 Forest Asset 向衍昭提供 2.35 亿美元借款用于收购 A&K 90.5% 的股权，该股权同时质押给 Forest Asset，作为上述借款的担保，最终交割价格为 3.86 亿美元。为保留 RRJ Capital 提供的并购借款，同时完成上市公司对 A&K 90.5% 股权的收购，衍昭于 2016 年 12 月进行了债务重组。Massive Reward 持有的合计 15100 股股份变更为 B

类股份，Forest Asset 对衍昭的 2.35 亿美元借款转为 23500 股 A 类股份，同时解除对 A&K 90.5% 股权的质押。Massive Reward 与 Forest Asset 成为衍昭的股东。

该交易的第二阶段是中弘股份境外子公司收购 A&K 90.5% 的股权。中弘股份下属境外子公司 Ocean Sound 和 Neo Dynasty 拟以支付现金方式购买衍昭持有的 A&K 90.5% 的股权。其交易步骤是，首先由 Neo Dynasty 的母公司 Ocean Sound 代为支付本次交易对价。其次衍昭以其获得的本次交易价款分别向 Forest Asset 和 Massive Reward 按照其持股比例回购其持有的衍昭股份。由于衍昭获取本次交易价款后需直接向 Forest Asset 和 Massive

Reward 支付回购款，因此本次交易价款直接由 Ocean Sound 支付给 Forest Asset 和 Massive Reward。最后，Forest Asset 和 Massive Reward 以衍昭回购股份所得价款，分别向 Ocean Sound 提供 1 亿美元和 2.35 亿美元借款。2017 年 5 月 7 日，Ocean Sound 的董事会通过了 Neo Dynasty Limited 与 Massive Reward 的融资协议及 Forest Asset 的融资协议。

中弘股份在未取得 ODI 证书的情况下，及时采取应变措施，通过三方资金完成总价格 3.86 亿美元的并购款项支付。

(作者单位：对外经济贸易大学国际经济贸易学院；责任编辑：贾佳)

(上接第 17 页) 合作前景广阔的周边国家投资。积极稳妥推进跨境和境外经贸合作区建设，搭建国际投资与经贸合作平台，拓展国际经济贸易空间，扩大合作领域和规模。

(四) 建立完善沿边地区园区支持体系

理顺边境(跨境)经济合作区、综合保税区、互市贸易区等园区之间的关系，建设链条清晰、功能互补、境内外联动的沿边开发开放园区体系。针对边境经济合作区发展中遇到的困难和现状，以培育加工制造、落地加工为重点，完善基础设施和产业配套条件，增强引资吸引力。首先是通过扩区、置换等方式扩大国家级边境经济合作区面积，同时在符合条件的重点地区设立新一批边境经济合作区。加大支持力度，

加快园区水、电、路、气等基础设施建设和改造提升步伐，增加合作区基础设施贷款贴息规模，提高贴补率。区内企业使用境外的自用设备、零配件、管理设备和办公用品免征关税及增值税。设立专项基金，扶持合作区外向型企业用于出口信贷担保和企业发展。鼓励区内企业收购边民互市贸易商品作为生产加工原料。

(五) 加快通道和口岸等基础设施建设

加大中央财政对沿边地区一般性和专项转移制度规模，加大对沿边地区基础设施建设支持力度。国家丝路基金、亚洲基础设施投资银行、国家开发银行对沿边地区的重要对外通道、基础设施建设项目应给予重点支持。鼓励政策性银行和商业银行加大在沿边地区的信贷投入，推进沿边地区跨境人民币结算

业务，完善沿边口岸金融服务体系。重点加强口岸、交通等基础设施建设，多渠道筹集资金，加强与毗邻国家边境地区道路交通等基础设施建设合作，促进通关便利化。打通关键节点，提升通达能力，发展陆海联运和江海联运，构筑铁路、公路、河运、航空、管道等运输方式有效衔接、相互补充的国际经贸大通道，打造边境地区重要的物流枢纽中心。完善口岸功能，提升口岸电子化水平，提高通关效率，实行口岸关税按比例返还，完善查验设施，并将条件成熟的二类口岸提升为一类口岸。

(作者单位：辽宁大学经济学院、商务部国际贸易经济合作研究院；责任编辑：王勇娟)