

把我国边疆地区建成“一带一路” 综合效应先行区

高歌

摘要：党的十九大以后，我国以更加开放的姿态推进“一带一路”建设和实施自由贸易试验区战略，我国边境地区区位优势又有了新的质变。本文根据新形势的要求，从双方合作的角度将我国边疆及边境地区的战略地位重新定位为“‘一带一路’综合效应先行区”，并对其将发挥的8个先行功能提出了相关建议和主要措施。新的定位及相应的实施措施将更加有利于我国边疆地区的发展，在“一带一路”建设中发挥更大的作用。

关键词：边疆地区；“一带一路”；综合效应先行区

中图分类号：F740

文献标识码：A

文章编号：1006-1894 (2018) 02-0030-09

党的十九大报告要求以“一带一路”建设为重点，形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局。随着中缅经济走廊和中老经济走廊建议的提出，“一带一路”从周边开始，从双边突破，让我国边疆及边境地区成为与周边国家的对接中心。对我国边疆及边境地区在“一带一路”中的战略定位重新认识，将有利于其加快建设，适应“一带一路”进程的新需要。

一、边疆和边境地区范围的界定及边境经贸合作的阶段划分

（一）对我国边疆地区和边境地区范围的界定

我国拥有边境线的省份均属于边疆地区。WTO规定的边境贸易地理范围是边境各自20公里区域，该区域实施的边境贸易政策可不按最惠国待遇要求制定。受自然条件限制，我国很多边境线20公里范围内不利于开展边境贸易，因此在实践中基本是按照边境县划分界线。

在有些国际区域合作机制下（如大湄公河次区域合作），尤其是我国实施自由贸易试验区战略后，我国边境地区又扩大到了地市级范围。例如，我国云南省文山州与越南河江省有汽车互通协议。文山州牌的汽车办理手续后可在越南河江省范围内行驶，河江省牌的汽车办好手续后可在文山州范围内行驶。因此，从经济一体化的角度，笔者认为以省级为界称为“边疆地区”，以地市级为界称为“边境地区”，

作者简介：高歌，广西民族大学商学院教授，广西国际经贸学会副会长，研究方向：国际贸易。

这样划分更有利于新形势下双边边境合作的深入。本文设计的“‘一带一路’综合效应先行区”，既包括边疆地区，也包括边境地区的范围。

（二）我国边境经贸合作的 3 个质变阶段

“一带一路”的经济走廊以点轴模式来展开。随着经济中心（点）逐渐增加，通过交通走廊—物流走廊—经济走廊的轴连接，点与点之间形成了轴线（见图 1）。通过轴线连接的城市称为“支撑点”，“轴”上连接的国家城市越多，就越有利于在此轴上形成经济带。

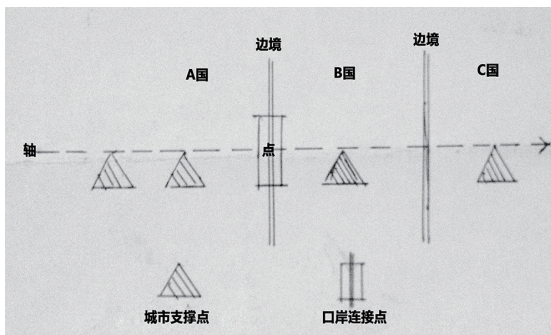


图 1 点轴跨境多国模式示意图

两国边境口岸的连接点反映了边境地区在对接中的关键作用，对接越紧密，越有利于“轴”上开展经济合作。对外开放以来，我国边境经贸合作经历了 3 个质变阶段：

1. 第 1 个质变——边境闭关发展到边境开关阶段（从 0.0 版到 1.0 版）

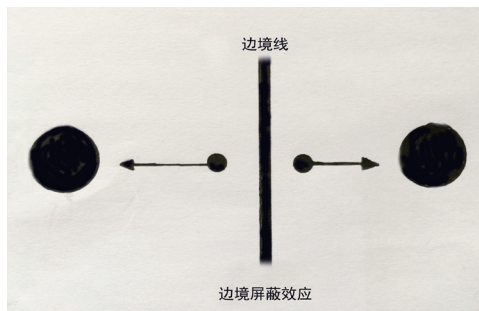


图 2 边境闭关的屏蔽效应

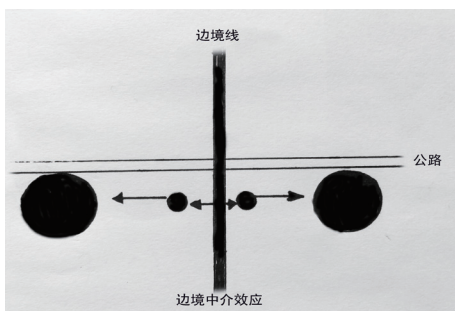


图 3 边境开关后的中介效应

双边边境经济贸易合作从 0.0 版升级到 1.0 版，这是边境经济贸易合作的第一个质变。我国对外开放后，很多边境线的口岸均经历了从闭关到开关的阶段。边境地区口岸在闭关时期（图 2）就是死角，边境经济贸易合作的区位优势丧失。随着双边边境口岸开关（图 3），其中介效应和区位优势逐渐显现出来。

2. 第 2 个质变——从通道经济发展到对接中心阶段（从 2.0 版到 3.0 版）

随着边境口岸基础设施的改善，其通道经济的作用日益显现，边境贸易过货量也不断增加。但是，通道经济对边境口岸地区的经济发展贡献很小。在 0.0 版到 1.0 版这个阶段内，边境地区在国内仍处于末梢。因此，该阶段不是质变的一个阶段。

边境合作从 2.0 版升级到 3.0 版，主要是先后遇到了三大新机遇：一是我国与周边国家在双边边境重点口岸建立了跨境经济合作区；二是我国与周边国家建立了自由贸易区；三是“一带一路”倡议的提出与推进。这使我国边境地区的区位优势发生了第 2 次质变，末梢变成了前沿，边境地区成为与建立了自贸区的周边国家的对接中心（图 4）。我国边境地区目前正处于这个阶段。

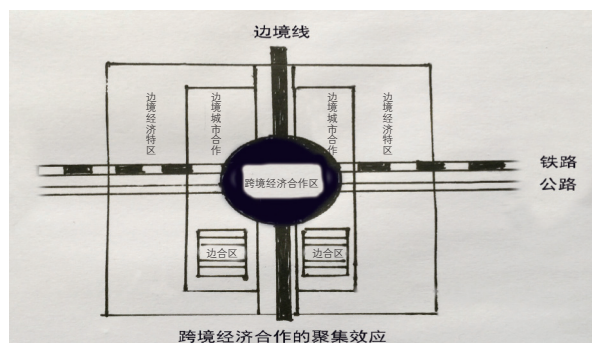


图 4 边境合作从通道经济到对接中心

在该阶段，边境重点口岸的“聚集效应”先从边境商业聚集发展到边境生产聚集，即通过在双边的边境地区建立边境经济合作区和跨境经贸合作区等形式，逐步改变交通走廊的状况，转变为经济走廊，边境商贸先行带动边境工业发展。跨境经济合作区的“聚集效应”比各自的边境合作区更大，因为其能发挥两国的优势，吸引更多的资金流、物流和人流，还有可能吸引某个行业的产业集群。

3. 第 3 个质变——从对接中心到融合体阶段（从 3.0 版升级到 4.0 版）

随着跨境经济合作的加强和双边自由贸易区进程的深入，双边经济一体化效应逐渐显现。在图 5 中可以看到，边境线由实线变成了虚线，说明边境口岸已经完全开放，类似于现在欧盟申根国家的陆路边境。一旦到达 4.0 版融合体阶段后，边境合作的范围大大超过了跨境经济合作区的面积，甚至可以形成两国一城的局面。这是自贸区一体化的效果，也是“一带一路”要达到的目标，即命运共同体的雏形。这个阶段，边境地区区位优势又有了新变化，这是第 3 次质变，我国边境地区目前还远未达到这个阶段。

二、及时调整我国边疆和边境地区在“一带一路”的战略定位

在 2015 年国家发改委、商务部和外交部公布的《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》中，对我国边疆主要省区已有明确的定位。例如，新疆为丝绸之路经济带核心区，云南为面向南亚、东南亚的辐射中心，广西为丝绸之路经济带与 21 世纪海上丝绸之路有机衔接重要门户等。但是，中央对我国边疆和边境地区在“一带一路”中的定位和作用还不清晰，只有明确边疆和边境地区在“一

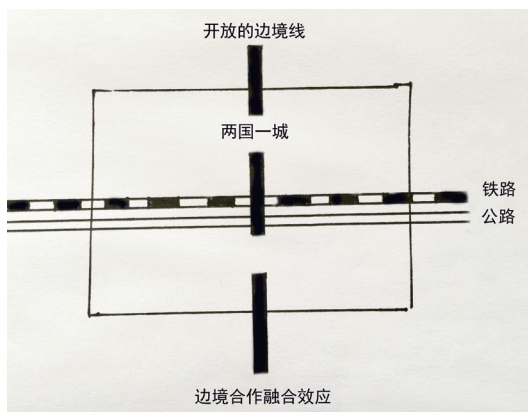


图5 从对接中心到融合体

带一路”中的定位和作用，才有利于中央和地方更好的分工，有利于我国边疆和边境地区在“一带一路”的建设中发挥更大的作用。

（一）新定位是“一带一路”综合效应先行区

以前对边疆地区的定位爱用军事用语，如桥头堡、排头兵等。这样的词语会让外界不容易理解，“桥头堡”在实践中也很难将其译为英语。因此，要用国际上通用的语言，按照“一带一路”的新需求以及站在沿线国家的角度去思考其定位。根据十九大精神和习近平总书记的指示，建议把我国边境地区新战略定位为“‘一带一路’综合效应先行区”。其功能可具体体现在以下8个方面：“五路”先行体验区、周边自贸区对接区、“早期收获”先行区、六大经济走廊结合区、多重国际区域合作机制重叠运作区、“五通”首试区、中国边城五大发展理念示范区和周边命运共同体融合区等。

（二）八大功能区作用的分析

1. “五路”先行体验区 按照这“五路”（和平之路、繁荣之路、开放之路、创新之路和文明之路）的要求，把我国边境重点口岸建设成为“五路”先行体验区。

2. 周边自贸区结合区 我国已将自贸区分为3类：周边自贸区、“一带一路”自贸区和全球自贸区。我国已经与周边的巴基斯坦、缅甸、老挝和越南等建立了自贸区，与印度、尼泊尔等的自贸区正在研究中。这让我国与这些国家接壤的边境地区的区位优势发生了质变，从而成为与周边自贸区国家结合的中心地带，从祖国边陲末梢变成了对接前沿。

3. “早期收获”先行区 习近平总书记明确指出，要切实推进关键项目落地，以基础设施互联互通、产能合作及经贸产业合作区为抓手，实施好一批示范性项目，多搞一点早期收获，让有关国家不断有实实在在的获得感等。这些“早期收获”项目可先在我国边境地区实施开展。例如，互联互通项目首先在“六大经济走廊”的我国边境地区展开。

4. 国际区域合作机制交汇重叠区 例如,广西和云南就面临多个国际区域合作机制,如大湄公河次区域合作、“两廊一圈”和澜沧江—湄公河合作机制等。“一带一路”又让这些机制有了新的合作内容,它们可以相互促进,与“一带一路”共同发展。

5. 六大经济走廊对接区 目前,我国实施的“一带一路”六大经济走廊,走出中国进入外国部分的衔接地带就要先通过我国的边境地区。我国边疆及边境地区自然就成为了“一带一路”经济走廊与邻国的对接区。对接程度的高低直接关系到经济走廊的畅通程度。

6. “五通”首试区 “五通”(政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通)是“一带一路”的核心内容,“五通”首试区的任务就落在了我国边疆及边境地区身上。这样,可以以点带面,从线到片,逐步形成区域合作的大格局。

7. 边城合作“五大发展理念”示范区 创新、协调、绿色、开放和共享理念同样要在“一带一路”的推进中体现。“一带一路”要让我国边境重点口岸城市形成高坝效应,成为五大发展理念的样板,拥有更大的辐射效应。这样,可以将我国边境重点口岸城市的边境合作升级到更高层次的边境城市合作。

8. 周边命运共同体融合区 习近平总书记提出关于发展周边关系“亲诚惠容”和命运共同体等新理念,通过双边合作让周边国家发展起来,经济一体化先从双边的边境地区开始,让边疆及边境地区首先成为命运共同体的融合区,才有利于周边命运共同体的形成。

(三) 设计建设跨境多维经济合作平台

1. 从两维到七维的跨境经济合作空间平台

为了更好地发挥边疆及边境地区“一带一路”综合效应先行区的作用,本文专门设计了“多维跨境合作空间平台”(图6),下面说明各平台的功能。

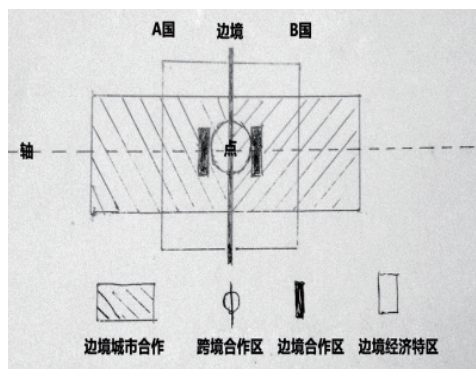


图6 边境地区多维跨境合作空间平台示意图

在多维平台中,首先是两维平台,即边境各自的边境经济合作园区。其次是三维合作平台,即在两维基础上加上跨境经济合作区。再次是五维合作平台,即再加上双边的边境特区,例如,现在越南芒街和中国东兴均属于边境经济特区。最后是

七维跨境合作平台，即加上双边边境的城市合作（如东兴和芒街双城合作）。我国目前能开展边境城市合作的口岸还不多，主要有东兴/芒街、河口/老街、瑞丽/木姐及丹东/新义州等。该模式就是要将双边的边境贸易合作提升到双边的城市合作，双边建立了自贸区后，可以更好地开展自贸区的全面经贸合作（货物和服务贸易以及投资合作），共同形成跨境合作平台，充分发挥自贸区机制，巧用原产地规则，促进两国企业的相互投资。

将我国受“反倾销、反补贴”影响的整个行业转移至该平台，可以让这类行业再次焕发活力。例如，2009年初欧盟对中国紧固件产品采取反倾销措施后，宁波中斌紧固件制造有限公司当年就在马来西亚设立了环球紧固件有限公司，把“中国制造”变成了“马来西亚制造”，重新实现了对欧盟的出口。与把这些行业转移到国外其他地方的情况相比，在周边国家的边境地区设厂，不但可以让原来的产业链和运输链不中断，还可以在对面国家边境地区设厂，在中国边境地区安家，更好地解决家属工作、小孩上学等问题，后勤工作更有保障。同时，中方企业在前者情况下派出的技术人员数量会受到主客观的限制，但是在跨境工业园区能派出较多的技术人员。2014年11月，我国天虹纺织集团在中国东兴对面的越南广宁省海河工业园投资，该工业园是越南芒街边境口岸经济区的一部分，该项目投资约合2.25亿美元。这种跨境设厂的优势已经显现，可以促进我方边境城市化发展。因此，将双边边境合作层次提高到双边口岸重点城市合作的优势是我国企业在国外其他地方投资无法相比的。目前，美国等发达国家不承认我国的市场经济地位，贸易摩擦越来越多。打造边境地区的多维跨境合作平台，将有利于化挑战为机遇。

2. 多维跨境合作平台各自的功能

（1）边境经济合作区 该区由本国批准，容易设立，也是在边疆地区建立最早的。它与边境经济特区相比，其范围小、优惠政策少，但可承担“早期收获”先行区、周边自贸区结合区、“一带一路”经济走廊对接区及“五通”首试区等4区的功能。

（2）跨境经济合作区 它是合作方式的新突破，功能最齐全，具有双边优势，不利因素是其面积往往受限，无法开展大规模的经贸合作。它可承担“早期收获”先行区、周边自贸区结合区、“一带一路”经济走廊对接区、“五通”首试区、“五路”先行体验区及周边命运共同体融合区等6区的功能。

（3）边境经济特区 其合作的紧密度和优势没有跨境经济合作区大，但其面积较大，可以让一个行业铺开建立。其可承担“早期收获”先行区、周边自贸区结合区、“一带一路”经济走廊对接区、“五通”首试区及“五路”先行体验区等5区的功能。

（4）边境重点口岸双边城市合作区 前面提到，目前我国与周边国家边境重点口岸可以对接合作的城市不多，加上对面口岸城市经济发展均落后于中方，中方只能主动承担其城市合作区的建设，有的还要承担招商引资的工作以加快其建成。它可以发挥合作区全部的8项功能，直至形成“两国一城”，将双边边境地区的合作层

次从边境贸易合作提高到城市合作的新层面和新高度。因此,在我国城市化的进程中,要重视边境重点口岸的城市建设,将其打造成为具有“高坝效应”的边境经贸合作示范区。

我国边境地区可以根据自身和对方的条件,先开展二维边境地区的经贸合作,一旦条件具备就进入三维、五维到七维的边境地区经贸合作,尽快形成“一带一路”综合效应先行区并不断升级。

三、实施“条块”结合战略,加快“一带一路”综合效应先行区的建设

我国边疆/边境地区为了实现“一带一路”综合效应先行区的目标,建议实施“条块”结合的经贸合作战略。下面以我国广西和云南与越南、老挝和缅甸的边境经贸合作为例,说明如何实施“条块”结合战略加快“一带一路”综合效应先行区的建设。选择这3个国家是因为:一是它们均为东盟国家,东盟与我国已经签订自由贸易区协定。二是双边均已经有跨境经济合作区。三是双边边境重点口岸均设有各自的边境经济特区。在此条件下,广西和云南的边境重点口岸均有条件设立七维跨境经济合作空间平台,例如东兴/芒街、河口/老街、磨憨/磨丁及瑞丽/木姐等,可以更好地加快“一带一路”综合效应先行区的建设。

(一)“条”经济合作战略与措施

以下的经济贸易合作项目均属于重要的“条”经济合作战略的内容。

1. 中国—东盟中南半岛经济走廊和中印缅经济走廊的边境地区合作 我国广西和云南与越南、老挝和缅甸的边境经贸合作,尤其是跨境经贸合作,与这两条经济走廊相关的均是重点项目,站在建设经济走廊的高度去建设。广西与越南在北部湾的海上合作也属于其参与“一带一路”海上丝绸之路的建设范围。

2. 大湄公河次区域合作和澜沧江—湄公河合作等次区域的经济合作 这两个机制相互促进,均是广西和云南与越南、老挝、缅甸边境合作的好平台,应充分发挥其优势,与其他合作机制形成互补互进的局面。由于次区域合作很少涉及国家主权,又是以项目推进,有利于将这些合作机制与“一带一路”建设有效结合、共同推进。

3. 跨境信息合作 广西和云南的边境地区在跨境经济合作中要率先在信息服务方面取得突破,推动跨境国际产能合作。随着“一带一路”倡议的推进,我国对外投资(含在边境地区)不断增加。因此,新投资不仅对信息需求会越来越多,要求也会越来越高。例如,要在越南边境地区投资兴办一个项目,就需要越南各方面的详细资料,包括技术性和法律性等多方面的信息,有的项目还需要咨询公司提供服务。我国现有的一般信息网站已经满足不了这方面的需求,建议中国与东盟国家一起建立一个中国—东盟“一带一路”及自贸区信息咨询服务机构,将中国信息港与东盟各国的

信息港联合起来,共同服务双边边境地区的经贸合作。

4. 跨境人民币结算等金融合作 广西与云南是我国跨境人民币结算试点省份,要进一步抓住“一带一路”的机遇,加强跨境人民币国际化等金融合作。例如,2013年6月,中国银监会正式批复同意富滇银行在老挝投资设立中老合资银行。2014年1月22日,富滇银行与老挝外贸大众银行共同设立的合资银行——老中银行(Lao China Bank)在老挝万象正式开业。这特别适合双边跨境金融合作,在有条件的情况下可以在越南和缅甸试点展开。

5. 成立跨境运输公司,推进物流合作 为了加快边境便利化程度,实现一站式检验过关,加快物流合作进程,广西和云南可以考虑先在中越老泰柬5国建立跨境联合运输股份公司,该公司可以采取火车换车头不换车厢的方式,集装箱车厢悬挂4国的车牌,车头分别由总公司安排在各国的分公司提供,换用当地国家车牌和当地的司机。这样,从泰国运往中国的货车,到了泰老边境口岸通关后,老挝车牌的车头换下泰国车头后,拉往老越边境口岸再换上该公司的越南车牌车头拉往中国,到越中边境又换上中国车牌车头。由于货物不用换车,节省了装卸费和时间,司机和车辆不用办理国际通行手续,减少了最麻烦的手续,因此可以提高跨境运输的效率并降低成本。

(二) “块”经济合作战略与措施

“块”经济合作战略是指广西和云南分别与越老缅3国的边境经贸合作。

1. 广西采取“块”合作的重点 一是加快推进凭祥/谅山跨境经济区的建设。二是做好“一带一路”与“两廊一圈”在广西的对接。三是用好飞地政策,与东盟和西南各省在广西北部湾地区共建港口,甚至共建自由贸易港区。这样一来,不仅解决了广西实力弱的缺陷,还可以满足广西港口出口货物量不足的问题。2017年,“渝桂新”铁路海陆联运(重庆—广西—新加坡)、“蓉桂新”铁路海陆联运、“赣桂新”铁路海陆联运等先后开通,这些均说明了共建自贸港区的重要性。四是可以考虑在广西港区设立“老挝过境经济区”。老挝是内陆国,只有通过泰国、越南和中国与海港连接。现在,泰国到老挝的铁路和越南到老挝的铁路还遥遥无期。中老铁路预计2021年建成通车,这对老挝从“陆锁国”变为“陆连国”非常有利。蒙古与老挝合作曾经设想过互相租用对方的土地。现在,如果可以与老挝采取土地互换的方式,在广西港区还可以考虑设立“老挝过境经济区”。自由贸易港区与其他国内设立的自贸区均有一个缺陷,即无法改变原产地规则,还是“中国制造”。但是有了“老挝过境经济区”,就可以灵活地运用原产地规则,尤其在发达国家不承认我国市场经济地位、贸易摩擦增加的情况下,这点特别有意义。不过,这种“国中国”的平台也对我国改革提出了更高更多的要求,在法律适用等方面,可能比在我国设立自由贸易港区更难。

2. 云南采取“块”合作的重点 一是加快推进中老边境合作经济区的建设,二是做好“一带一路”与“两廊一圈”在云南的对接,三是积极推进中缅经济走廊和中老经济走廊在边境地区的项目建设。

2017 年底,中国与越南签订了《关于共建“两廊一圈”和“一带一路”倡议对接的谅解备忘录》,双方决定共同挖掘共建“一带一路”倡议和“两廊一圈”合作框架与各自发展优先事项的契合点,加强协调和务实合作。这非常有利于云南和广西更好地与越南开展经贸合作。广西、云南可以更多地发挥地方的积极性,率先做好与越南边境地区的经贸合作。

3. 加大双边边境重点口岸城市之间的合作 中国—东盟自由贸易区是货物贸易、服务贸易和投资合作的全面合作。双边口岸的城市合作就是全面经贸合作的有效载体平台,重点有中国东兴/越南芒街、中国河口/越南老街、中国瑞丽/缅甸木姐等。其中,东兴最具条件成为中越边境口岸第一城,瑞丽最具条件成为中缅边境口岸第一城。

(三) 条块结合措施

在广西南宁举办的中国—东盟博览会和商务与投资峰会、在云南昆明举办的中国—东盟南亚博览会均是实施条块结合战略的最佳平台。在这些平台上可兼顾条块合作战略来推动与越南、老挝和缅甸的边境经贸合作。在跨境经贸合作的项目中也会出现交叉现象,有的项目可能既属于“块”战略又属于“条”战略,可按其份量去归类实施。

综上所述,在“一带一路”倡议下,可以从 8 个方面把我国边疆/边境地区打造成为“‘一带一路’综合效应先行区”,不仅促进边疆及边境地区进一步开放,还要成为内地省份开放的战略支点,在“一带一路”建设中发挥更大的作用。

On Building China's Border Area into the Comprehensive Effect First Area of "the Belt and Road Initiative"

GAO Ge

Abstract: After the Ninth CPC Congress, China took a more open attitude to promote the "the Belt and Road Initiative" construction and implementation of the strategy of free trade zones. It makes qualitative changes in the geographical advantages of the border areas. According to the requirements of the new situation, the strategic position of China's border areas is re-positioned as "the First Comprehensive Effect Area of 'the Belt and Road Initiative' ". The relevant suggestions and main measures about its eight advanced functions has been put forward. The new positioning and implementation measures will be more conducive to the development of China's border areas which will play a greater role in the construction of "the Belt and Road Initiative".

Key words: border areas; the Belt and Road Initiative; comprehensive effect first areas

(责任编辑: 金孝柏)