

广西参与GMS合作 与沿边开放研究

高歌 / 著

GUANGXICANYU
GMSHEZUOYU
YUANBIANKAIFANGYANJIU



中南大学出版社
www.csupress.com.cn

图书在版编目(CIP)数据

广西参与 GMS 合作与沿边开放研究/高歌著. —长沙:
中南大学出版社, 2011. 12
ISBN 978-7-5487-0453-9

I. 广... II. 高... III. ①区域经济合作: 国际合作 - 研究 - 广西 - ②沿边开放 - 研究 - 广西 IV. F127.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 274497 号

广西参与 GMS 合作与沿边开放研究

高 歌 著

☐责任编辑 孙如枫

☐责任印制 周 颖

☐出版发行 中南大学出版社

社址: 长沙市麓山南路

邮编: 410083

发行科电话: 0731-88876770

传真: 0731-88710482

☐印 装 长沙市华中印刷厂

☐开 本 880 × 1230 1/32 ☐印张 6.75 ☐字数 166 千字 ☐插页

☐版 次 2012 年 1 月第 1 版 ☐2012 年 1 月第 1 次印刷

☐书 号 ISBN 978-7-5487-0453-9

☐定 价 23.00 元

图书出现印装问题, 请与经销商调换

前 言

GMS(大湄公河次区域)合作与提升沿边开放是广西新一轮对外开放中的重要内容,是广西打造国际区域合作新高地的重要平台。在中国-东盟自由贸易区建成之后,特别是进入“十二五”规划时期,广西除了面临多重的国际区域机制外,还面临西部大开发新十年和国内区域经济合作的新机遇。研究广西参与GMS合作与提升沿边开放,对广西参与国内外的区域经济合作是十分有利的。本书是在本人广西哲学社科一般课题(06BGJ001)、“关于‘M’型战略中与GMS合作的研究”以及广西民族大学(2009)重点课题(MDZD11)“提升广西沿边开放研究”的成果基础上,更新了相关内容和资料后汇集而成的。这里特别要感谢课题组成员李畅和徐李桂两位老师的贡献。

本书深入分析了GMS尤其是次区域合作的特点,拓展了两个理论观点(即协同论和边界中介效应),创新了两个国际经济合作方法(即跨境合作型口岸和双经济特区),提出了广西参与GMS合作的建议;在对提升沿边开放的意义和理论创新作了探讨后,提出了提升广西沿边开放的总体思路、原则和主要措施。这些不仅对广西参与GMS合作以及提升沿边开放有参考价值,对今后研究次区域合作、边境地区合作和FTA(双边或区域内自由贸易协定)合作均有很好的学术价值。

书的撰稿中,参阅了许多专家和学者的科研成果,在此表示感谢。受学术水平的影响,书中难免有误,欢迎批评与指正。

高 歌

2011年4月8日

目 录

第一编 广西参与 GMS 合作的研究

第一章 GMS 合作对广西打造国际区域经济合作新高地的重要性	(1)
第一节 对次区域经济合作的深入分析	(1)
第二节 广西参与 GMS 合作的相关问题	(4)
第二章 GMS 各国情况和合作重点领域	(12)
第一节 GMS 概况	(12)
第二节 GMS 各国概况	(17)
第三章 中国参与 GMS 的成绩与合作重点	(44)
第一节 中国参与 GMS 合作的新进展	(44)
第二节 GMS 合作的重要领域	(53)
第四章 广西参与 GMS 的 SWOT 分析	(73)
第一节 广西区情	(73)
第二节 关于广西参与 GMS 的 SWOT 分析	(75)

第五章 关于广西参与 GMS 的建议	(92)
第一节 广西面临的多重国际区域经济合作机制	(92)
第二节 明确参与 GMS 合作的定位、思路、目标和 制订规划	(95)
第三节 尽快形成和完善与 GMS 合作的机制	(97)
第四节 整合区域经济要素,提高次区域合作能力	(99)
第五节 加快陆地口岸建设,更好地与 GMS 对接 ...	(100)
第六节 促进“两廊一圈”的合作进程	(108)
第七节 大力发展边境地区经贸合作,提升沿边开放	(110)
第八节 加强国内外的合作,开展 GMS 的全面 经济合作	(118)

第二编 广西沿边开放的研究

第六章 提升沿边开放的意义、研究现状和相关理论的 提升	(134)
第一节 提升沿边开放的意义	(134)
第二节 提升沿边开放的理论创新与运用	(140)
第七章 广西沿边地区的现状分析	(148)
第一节 沿边地区	(148)
第二节 陆地口岸	(158)
第三节 广西与越南边境合作现状	(166)

第八章 提升广西沿边开放的总体思路、原则和主要措施	
.....	(168)
第一节 指导思想和指导原则	(168)
第二节 提升广西沿边开放的主要措施	(171)
第三节 边境地区产业发展布局及工作重点	(184)
第四节 保障措施	(198)
参考文献	(205)

第一编 广西参与 GMS 合作的研究

第一章 GMS 合作对广西打造国际区域 经济合作新高地的重要性

广西在 2006 年 7 月召开的“环北部湾经济合作论坛”上，正式提出了“M”型战略。2008 年初，国家批准了《广西北部湾经济区发展规划》，其中对广西实施“M”型战略给予了肯定。现在，广西的对外开放战略中已经不用“M”型战略了，但是与 GMS 的合作仍然是其重头戏之一，即参与 GMS 合作是广西打造国际区域经济合作新高地的重要内容之一。

第一节 对次区域经济合作的深入分析

一、次区域合作的起源和特点

（一）起源

用现有的众多区域合作理论是可以从不同的角度解释次区域经济合作的。但是，只有比较充分地了解次区域经济合作的特点，才有利于更好地开展次区域合作。次区域合作起源于 20 世纪 80 年代后期。1989 年 12 月，时任新加坡第一副总理的吴作栋提议在新加坡、马来西亚柔佛州、印度尼西亚廖内群岛之间的区域开展合作，即后来称之为“成长三角”的区域合作。这是次区域

合作概念的雏形。到了20世纪90年代初期,才有了大湄公河次区域合作(GMS),让次区域合作得到了扩大。

(二)特点

相关学者对次区域合作的特点进行了不少的探讨,认为次区域合作与经济一体化(如FTA)合作是有明显区别的。通过对比,可以看到次区域合作的主要特点。

1. 合作灵活性更大

FTA的合作需要成员国让渡国家的相关主权,次区域合作不需要让渡国家主权就可以开展合作。因此,在开展次区域合作时具有更大的灵活性,尤其适合不同国情的国家一起合作。而且经济一体化FTA要经历FTA→关税同盟→共同市场→经济联盟→政治联盟这样的由低往高发展的进程,而次区域合作不需要这样的进程。由于对相关制度安排的要求不高,成员国具有更大的自由度。

2. 合作难度较小

FTA的合作需要整个国家或地区的参与,而次区域合作只需要国家的部分地区参与就行了。因此,达成合作的难度大大降低。而且它涉及的范围比较小,议题比较简单,具有独特的贸易安排优势。

3. 合作开放性更强

FTA合作的区域范围是固定的,除非增加新的成员,是“外紧内松”的闭口合作;次区域合作的范围可以根据合作需要增加或减少,是一个半开放的合作。因此,次区域合作的参与者可以多样化,层次更加丰富。让更多的外部成员参加,有利于利用更多的外部资源。例如,中国开始只有云南一个省份参加,到2005年又让广西参加。

次区域合作的上述特征,使一个国家参与该合作的主权成本低,政治和经济风险小,效率较高,见效较快,容易被参与国政

府接受。

二、次区域经济合作的背景条件

次区域合作可以在 FTA 框架下进行,也可以在没有 FTA 的条件下进行,还可以在混合条件下进行。下面具体说明这三种情况。

(一)在 FTA 的框架下进行合作

新马印“成长三角”就是在东盟自由贸易区框架下进行的特定范围的区域合作。在这样的框架下,次区域合作可以成为 FTA 中的一个重点合作区域或先行合作区域。这样,次区域合作可以起到推进 FTA 进程的作用。同时,在 FTA 条件下,可以保证次区域合作更加有效。

(二)在没有 FTA 的框架下进行合作

在两国或多国之间,尤其在这些国家的边境地区之间,如果没有 FTA 这类的背景条件,同样可以开展次区域合作。这样开展的次区域合作有利于这些国家向经济一体化方向发展。例如,美国与墨西哥边境地区的次区域合作,在 NAFTA(北美自由贸易协定)未成立之前就在紧锣密鼓地开展,为后来的 NAFTA 建立打下了基础。

(三)在混合条件下进行合作

在次区域合作的成员国中,有的国家有 FTA 的背景,有的国家没有 FTA 的背景。它们之间达成的次区域合作就属于混合型的次区域合作。GMS 就属于这类状况。在 1992 年成立 GMS 时,中国没有 FTA 的背景,其他成员国均属于东盟自由贸易区的成员。直到 2002 年底,中国-东盟自由贸易区(CAFTA)的成立才使 GMS 处于 FTA 的条件下。在混合条件下,由于 FTA 条件下的合作带有一定的强制性,需要按照承诺办事,合作会更紧密些,从而可能导致对次区域合作的忽略或边缘化。例如, GMS 在

CAFTA 没有建立起来之前就带有边缘化状态,而建立 CAFTA 又促进和加强了 GMS 合作。当然,在 FTA 条件下,如果不根据新情况转变原有的次区域合作,该合作同样有边缘化的可能。

从国际区域经济合作的角度来看,次区域合作的背景条件还会受到多边合作的影响。其中最大的属于 WTO(世界贸易组织)。现在,GMS 成员中,除了老挝和缅甸不是 WTO 成员外,其他成员国均属于 WTO 成员。这点将在后面具体分析。

第二节 广西参与 GMS 合作的相关问题

一、广西参与 GMS 合作与 CAFTA 合作的主要差别

(一)是否有国际组织参加

在 GMS 经济合作中,有亚洲开发银行和联合国开发署等国际机构参加,亚洲开发银行在 GMS 中还唱主角,起牵头作用。而在 CAFTA 的成员中是没有国际组织的。

(二)合作关系有别

CAFTA 也叫“10+1”,中国在“10+1”中是在“10”之外;而在 GMS 中,中国在内。

(三)合作身份有别

广西不是以一个省来参加 CAFTA,而代表中国参加 GMS 活动。

(四)启动时间有别

GMS 启动的时间是 1992 年,比 CAFTA 启动的时间早了近十年,是一个成熟的合作机制。

(五)合作重点有别

GMS 启动的重点是项目,CAFTA 启动的是贸易,即“早期收货”。

(六)与云南省的关系有别

在 CAFTA 条件下,广西与云南都是独自与 CAFTA 开展活动,广西与云南的关系带有竞争性。在 GMS 中,广西与云南必须更好地合作,才有利于与云南一起代表中国参加 GMS 经济合作。它们之间的关系首先是合作,其次才是竞争,是合竞关系。

因此,必须采取更好的战略,才有利于广西在以项目合作为主的 GMS 合作中,与云南一起联动全国,和 GMS 五国开展更好的合作。

二、广西在 GMS 合作中的作用

为了加强与大湄公河次区域的经济合作,我国在 2005 年作出了让广西参加 GMS 合作的决定。目的之一就是更好地发挥中国参与 GMS 合作的效应,让广西与云南一起承担着连通孟加拉湾和北部湾的作用。实际上是让 GMS 合作的效应通过广西辐射到我国的中东部地区。因此,广西的国际通道作用有些像“十”字。这是广西的纵向与横向两方面的通道作用。纵向的通道作用是左连孟加拉湾和泰国湾,右连北部湾。近的是连接中国与东盟的枢纽,在连接北部湾与泰国湾以及北部湾与孟加拉湾上发挥重要的作用;远的是连接东盟与欧盟的枢纽。这点为开展与东盟的海上合作提供了广阔的平台,将成为泛北部湾合作的重头戏。这个“十”字更能体现广西是连接多区域的国际通道,纵向广西上连欧亚大陆桥,下连东盟;横向则具备开展区域合作的区位优势。从这样更高的角度来思考,有利于广西更好地实施“一轴两翼”新构想,更好地开展区域经济合作。

广西要真正发挥“国际通道”的作用,一是还需时间,要等到欧亚大陆桥更加畅通才能更有效地发挥作用;二是要努力创造条件,通过区域合作来加快国际通道形成的条件。不管从广西自身看,还是从中国-东盟自由贸易区的建设来看,均需要时间来不

断让广西的区位优势显现。要将广西打造成连接多区域的国际通道,不是自己一个省份就可以办到的。因此,只有开展区域经济合作,共同承担起“国际通道”的作用,达到合作共赢的目的。从地图上可以清楚地看到,在这个“十”字中还有云南省。云南和广西都有各自独特的优势,如云南邻近孟加拉湾,广西连着北部湾,但是面临最大的困难都是自己整体实力不足,谁都不可能单独承担起这个国际通道的作用,尤其在连通两湾的通道中,只有联合形成合力,才能更好地发挥各自的优势,共同发挥国际通道的作用。GMS 合作机制把广西与云南紧密地联系在一起,加上两省与越南的紧密联系、深入合作两省区就一定能更好地发挥“国际通道”作用。因此,“两廊一圈”的区域合作对广西发展其国际通道作用极为重要。这将是一个典型的合作共赢的博弈局面并导致帕累托改善的过程。

三、需要提升广西参与 GMS 合作的理论

(一)广西开展 GMS 研究的文献综述

2007 年前的主要成果有:李玫著《大湄公河次区域经济合作法律问题研究》(2006),潘顺安等著《大湄公河次区域旅游合作开发研究》(2005),张鸿著《区域经济一体化与东亚经济合作》(2006),陈勇著《新区域主义与东亚经济一体化》(2006)等。从总体上看,这些成果分析的角度基本上是在中国、东盟以及更高的位置(如东亚)或者是站在中国与 GMS 合作的某个领域(如法律、旅游等)的位置来分析中国与东盟或 GMS 合作的。广西商务厅在 2006 年 9 月份通过了一个课题——“广西参与大湄公河次区域贸易投资便利化问题与对策研究”。但是,广西是在 2006 年 7 月 21 日举办的“环北部湾经济合作论坛”上才提出了“M”型战略的,另外是于 2006 年 7 月在云南蒙自召开的第二次中越“两廊一圈”专家组会议上,才正式确定“两廊一圈”处于 GMS 的框架之

下。这就导致当时的研究未能反映以上新的动向。

从 2006 年 6 月到 2008 年这段时间,广西的情况和 GMS 合作均发生了巨大的变化。广西区情的变化主要来自国家批准了《广西北部湾经济区发展规划》,明确了“一轴两翼”的内容,加上钦州保税港区和凭祥保税区的批准,为广西开展 GMS 合作掀开了新的篇章。GMS 的变化主要来自 2008 年 GMS 第三次领导人会议和昆明论坛,明确了 GMS 今后的合作方向和重点,更有利于 GMS 合作的开展。在这段期间内,关于广西参与 GMS 合作的研究也有不少,不过因时间原因,也没有分析新形势的变化。值得提出的几个研究成果是,章远新主编出版了《大湄公河次区域经济合作》一书,里面全面说明了广西与 GMS 如何进行合作(2006),不过研究的时间和背景离现在的新形势有些远,有许多新的情况需要探讨。张锡镇的《中国参与大湄公河次区域合作的进展、障碍与出路》(2007)对 GMS 合作进展、障碍和出路有比较详细的探讨,但是同样未能涉及 2008 年新的形势。朱显平、姜永铭的《论跨国次区域经济合作的性质》(2008)对次区域合作进行了比较全面的分析,这有利于次区域合作的开展,但是具体分析 GMS 合作的分量有限。最有利于本课题研究的是,为了迎接 GMS 第三次领导人会议,国家发改委等共同发表了《中国参与大湄公河次区域经济合作国家报告》(2008),这是对中国参加 GMS 合作以来最全面的总结,明确了今后中国开展 GMS 合作的重点,并对云南和广西参与 GMS 合作进行了总结。根据这个报告,可以进一步细化广西与 GMS 的合作。任意、伍建青作了《广西积极参与大湄公河次区域经济合作》(2008)的报道,对取得的成绩进行了汇总。还需提到的是 2008 年 3 月在云南大学举办的“大湄公河次区域经济走廊建设:合作与发展”国际学术研讨会,里面对 GMS 合作进行了广泛的探讨,不过对云南的研究占了大部分,涉及广西的不多。这段期间值得提到的是广西有两个重量级的研

究。一个是 2008 年 6 月自治区商务厅的《大湄公河次区域合作通关便利化措施的实施效果评估报告》，里面全面评估了 GMS 通关便利化措施的实施效果。另一个是 2008 年 10 月自治区社科院完成了该院的重大课题《广西参与大湄公河次区域贸易投资及旅游通关便利化合作研究》，里面对区域经济合作中通关便利化的基本理论与主要特征进行了归纳，总结了促进 GMS 贸易投资及旅游通关便利化的成果与问题，提出了广西促进 GMS 贸易投资及旅游通关便利化合作的思路与对策。本课题研究将集中研究上述两个课题没有涉及的其他方面。

(二)提升与 GMS 合作的相关理论

提升广西参与 GMS 合作的理论很多，协同论尤其值得广西认真学习，特别是在处理与云南的合作上更重要。用协同论来统一思想，可以更好地与云南共同创新合作思路。为了帮助统一思想和增强合作意识，运用协同论，笔者对广西参与 GMS 合作的意义有了一个新解。新解指的是对区域经济合作的协同增效作用（见图 1-1）。图中两个毛驴代表广西与云南。它们除了不通过合作可以在自己的范围内获取效益外，还存在通过合作获得更多效益的机会。它们中间的那条绳子，意味着它们之间有共同合作产生的潜在效益，即通过一起共同参与 GMS 合作来扩大效益。如果它们单方去获取效益，

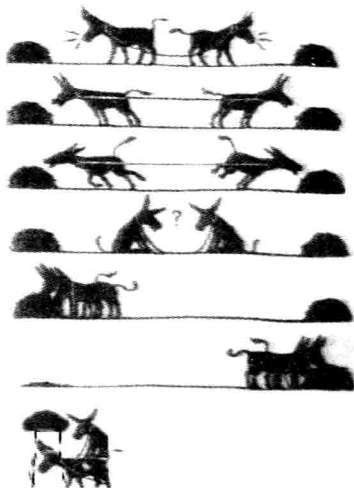


图 1-1 协同 - 共赢效应示意图

费力而无效,如果它们通过协同合作,就可以获取更多的协同效益。这就是协同增加的效应。它们合作得越密切,获取增效就会更多,并向深层次发展。用此理论来指导广西参加 GMS 合作,有利于广西获得更多的协同效益。

同样,这种协同学论在边境地区是有明显的实例的。如中越界河的跨境大瀑布是旅游的好去处。在中越关系还未完全正常时,双方的游客只能在自己这边游览,越过界就引起麻烦。这种状况均影响到双边的旅游。现在好了,双边游客可以随便在界河上游览,尽情欣赏跨国瀑布的美景,协同增效的效应已经展现,对双方均有利。不仅如此,广西、河内和广宁三方在 2007 年共同组团一起参加旅游推荐会,就比一方参加取得了更好的效果。在这种理论指导下,不仅在行动上要协同,而且在理念上要把对方的事当成自己的事来办,反过来可以更好地帮助自己。例如,东兴帮助芒街交通项目的招商引资实际上就是在帮助自己交通干线轴向效应的扩大。

利用这种关系进行更加紧密的一体化合作,就可以形成更大的合力。这种合力对广西和云南共同提升沿边开放也是有好处的。

四、从国家层次的视角看 GMS 合作

(一)大湄公河次区域经济合作机制(GMS)

大湄公河次区域(以下简称“次区域”)经济合作计划始于 1992 年,由亚洲开发银行(以下简称“亚行”)发起,其目的是增进次区域国家的经济合作,借助该地区丰富的人力和自然资源使其成为亚洲经济增长的新热点。广西作为中国第二个加入的省份,从 2005 年开始正式以中国的身份参与大湄公河次区域的经济合作。这是广西面临的又一重大发展机遇。由于 GMS 已经是国家战略,开展合作的条件是最好的。

(二)《广西北部湾经济区发展规划》确定了“一轴两翼”的作用

1. 对国家批准该规划中的“一轴两翼”的说明

在 2008 年初国家批准的《广西北部湾经济区发展规划》中,明确了“一轴两翼”。即在该规划第八章第二节确定:“全方位多领域扩大与东盟合作。加快推动形成以大湄公河次区域经济合作和泛北部湾经济合作为两翼、以南宁—新加坡经济走廊为中轴的中国—东盟‘一轴两翼’区域经济合作新格局。积极推进泛北部湾经济合作,打造次区域合作的新亮点。”

在国家批准的《广西北部湾经济区发展规划》中,在“一轴两翼”中还加入了“两廊一圈”的合作内容。“两廊”:昆明—老街—河内—海防和南宁—谅山—河内—海防,“一圈”:环北部湾经济圈。在 2006 年底,两国签署了“两廊一圈”的备忘录。“两廊一圈”是中越之间小范围的合作,主要涉及边境省市(河内市除外)之间的合作。该项合作除了是在中国—东盟自由贸易区框架下外,双方还同意将其纳入 GMS 合作框架。虽然该项合作的范围不大,但是它不仅涉及“一轴两翼”的三个板块内容,而且涉及边境地区的经贸合作。

2. GMS 在几个板块中的关系与作用

前面的分析中可以看到,在“一轴两翼”的三个板块(加“两廊一圈”)中,GMS 是最先起步,也最成功的合作机制;泛北部湾合作经历了 2008 年的泛北部湾经济合作论坛之后,合作意向进一步明确,但是仍然处于由虚到实的过程;南宁—新加坡经济走廊从高等级公路来看,越南已经开始上马河内到谅山以及海防到芒街的高等级公路,中国出资 2000 万元资助了胡志明市—金边的断头铁路的可行性研究,这说明要形成南宁—新加坡经济走廊还需要好几年的时间。在“两廊一圈”纳入 GMS 合作框架后,就可以更加明确地看到,GMS 是其他两个板块合作的基础和先行

区,“两廊一圈”又是 GMS 合作的先行内容。

由于“一轴两翼”的三个板块均属于次区域合作的内容,成熟的 GMS 合作机制可以加快其他板块合作机制的形成,GMS 的成功经验可以让其他板块借鉴。因此,广西在实施“一轴两翼”过程中,可以采取先易后难的办法,在积极探讨泛北部湾合作和南宁-新加坡经济走廊合作由虚到实的过程中,大力开展以“两廊一圈”为先导的 GMS 合作,用成熟的合作机制来推动新合作机制的形成,同时为新的合作打下良好的基础。

(三)《国务院关于进一步促进广西经济社会发展的若干意见》进一步明确参与 GMS 合作

在 2009 年的《国务院关于进一步促进广西经济社会发展的若干意见》中,要求广西充分利用中国-东盟自由贸易区平台,推进泛北部湾经济合作与大湄公河次区域合作,深化与港澳台合作,加强与国内其他区域合作。进一步改革创新体制机制,充分利用独特的区位和资源优势,全面、深入参与国内外区域经济合作,是广西在新时期实现跨越式发展最根本的动力源泉和机遇、希望所在。