



中国跨境经济合作区建设研究

陈艳华 卢小平 著

涉外借



北京联合出版公司
Beijing United Publishing Co., Ltd.



中国跨境经济合作区建设研究

陈艳华 卢小平 著

图书在版编目(CIP)数据

中国跨境经济合作区建设研究 / 陈艳华, 卢小平著. —北京: 北京联合出版公司, 2019.5

ISBN 978-7-5596-3257-9

I. ①中… II. ①陈… ②卢… III. ①区域经济合作—研究—中国
IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 092047 号

中国跨境经济合作区建设研究

作 者: 陈艳华 卢小平

责任编辑: 张永奇

封面设计: 双 月

出版发行: 北京联合出版有限责任公司

社 址: 北京市西城区德外大街 83 号楼 9 层

邮 编: 100088

电 话: (010) 64248472—800

印 刷: 北京建宏印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

字 数: 242 千字

印 张: 15.5

版 次: 2019 年 9 月第 1 版

印 次: 2019 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 58.00 元

文献分社出品

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书部分或全部内容
版权所有,侵权必究

前 言

跨境经济合作区是区域经济一体化过程中一种重要的合作形式，对推进相邻两国经济一体化，促进经济社会更好地融合，具有重要意义。它有利于相邻两国更好地整合边境地区资源，促进边境地区开发，将边境经济藩篱转变成新的经济增长极；也有利于两国通过小范围的磨合，了解合作过程中可能出现的问题，从而在制度、法律、管理模式方面进行更深度的协同。

我国早在 21 世纪初，便有不少边境城市提出构建跨境经济合作区的构想，部分地方政府还与邻国地方政府开展了有效的沟通协调，共同划出一定区域进行合作开发，取得了一些积极成果。2008 年世界金融危机以来，随着西方国家掀起一股“逆全球化”浪潮，中国与邻国的区域经济合作意义进一步突显，在传统的贸易往来基础上，立足边境地区进行纵向、横向的产业重组与协同，成了新的发展趋势，而这为跨境经济合作区的深化发展，带来了新的机遇。“一带一路”倡议提出后，我国大多数邻国都积极响应，并且在制度设计、资源整合、产业规划、项目建设等方面与我国开展了有效的沟通协调，进一步为跨境经济合作区建设创造了良好的政策环境。

在国内外一系列因素的共同促进下，我国与部分邻国的跨境经济合作区建设得到了很好的推进。中越、中哈等边境地区的跨境经济合作区，已经开始运作。中老、中缅、中俄、中蒙等边境地区的跨境经济合作区也在

积极规划和建设中。随着跨境经济合作区的共同规划与建设，中国与相关国家在边境管理制度、市场运营模式、产业发展标准、资源跨境优化配置以及更深层次的立法、管理模式和公共政策方面的合作，都得到了有力的推进。

为了保障跨境经济合作区的可持续发展，中国与部分邻国在战略层面的互动非常频繁，通过国家元首、政府首脑的频繁互访，就涉及跨境经济合作区的主权让渡、顶层战略设计、国家层面法规政策完善，做了很好的沟通。中国与邻国的中央政府部门也在具体政策、公共服务领域开展了卓有成效的合作，极力推动各项管理政策、公共服务措施的对接。中国与邻国的地方政府，就共同开发的土地使用、人才流动、出入境管理、招商引资、金融服务、认证服务等，也做了许多沟通协调，以减少人员、物资、信息跨境优化配置的障碍，降低企业在跨境经济合作区投资运营的成本。我国政府各层级间、各部门间也不断基于跨境合作区建设的整体需要，加强政策协调与配合，形成推动跨境经济合作区建设的政策合力。

未来，我国应着眼于“一带一路”框架下合作的深化，进一步采取一系列措施，克服与邻国合作过程中面临的国际宏观环境的压力，克服彼此存在的狭隘经济民族主义情绪对跨境合作的阻碍，协调好彼此的利益关系，减少合作过程中的矛盾冲突。进一步推动中国与邻国在法律、政策、管理机构、制度建设、企业运作机制等方面的对接，降低跨境经济合作风险，提高跨境合作效率。要加强宣传舆论方面的协同引导，在中国与邻国的民间社会形成良好的舆论环境和社会交往氛围。要不断优化产业布局和规划，真正将彼此的优势转化为合作的强劲动力，转化成能给彼此国家和民众带来现实利益的合作项目。

目 录

第一章 跨境经济合作区概述	1
第一节 跨境经济合作区相关概念与理论基础	2
第二节 跨境经济合作区建设的历史经验	13
第三节 跨境经济合作区对区域经济合作的意义	24
第二章 “一带一路”与跨境经济合作区	31
第一节 逆全球化背景下“一带一路”建设宏观思考	32
第二节 “一带一路”倡议建设下的边疆与邻国	42
第三节 跨境经济合作区建设兼顾边疆发展与区域整合	52
第三章 中国跨境经济合作区建设历程	63
第一节 跨境经济合作区理念的形成	64
第二节 中越东兴—芒街跨境经济合作区	72
第三节 中哈霍尔果斯国际边境合作中心	79
第四节 中缅瑞丽—木姐跨境经济合作区	88

第四章 跨境经济合作区建设的国际政策协同	95
第一节 宏观政策的国际协同	96
第二节 地方政府跨境政策协同	102
第三节 国家间政策协同的困境与挑战	106
第五章 跨境经济合作区建设的国内政策协同	117
第一节 国家顶层制度设计	118
第二节 中央政府部门政策协同	128
第三节 地方政府政策协同	132
第四节 国内政策协同的困境与挑战	138
第六章 跨境经济合作区建设与运营方式	147
第一节 政府间在规划、建设和运营中的合作	148
第二节 企业参与建设模式	155
第三节 跨境经济合作区布局与运营模式	162
第四节 跨境经济合作区各项监管与服务的运作模式	171
第七章 跨境经济合作区功能实现与蜕变	179
第一节 跨境经济合作区功能评价的视角	180
第二节 跨境经济合作区功能实现状况	188
第三节 跨境经济合作区功能蜕变与功能障碍	199

第八章 深化跨境经济合作区建设的思考	211
第一节 基于中国大国角色的跨境经济合作战略再定位	212
第二节 跨境经济合作动力机制的精准定位和发挥	217
第三节 跨境经济合作狭隘民族主义思潮防范	224
第四节 跨境经济合作的边境地区发展基础强化	229
第五节 跨境经济合作的法律、制度、组织机构完善	234

第一章

跨境经济合作区概述

20世纪50年代初，第二次世界大战的硝烟刚刚散去，曾经在战场上相互厮杀的几个欧洲国家，面对战争创伤下的满目疮痍，以及共同面临的内忧外患，摒弃前嫌，通过一系列艰难谈判和谨慎探索，在原来极易诱发战争的边境地区，建立了一个又一个共同开发区域，为国与国之间的合作开创了全新的模式。这些由不同国家各自在边境邻近地区划出特定区域，共同开发建设经济区，即是跨境经济合作区。跨境经济合作区的建设，对推动欧洲一体化发挥了重要作用，对其他地方的区域经济合作乃至整合，也形成了强烈的示范作用。中国在进入21世纪之后，随着市场经济体制不断完善，以及与周边国家关系日益深化，也逐渐具备了建立跨境经济合作区的基础。在一些边疆地区，已经开始建设跨境经济合作区，并在政策、管理和服务方面做了不少探索。虽然对欧洲而言，跨境合作区并不是什么新鲜事，但在中国，这一合作模式仍处于起步阶段，有许多具体问题尚不明朗，需要加强在这个领域的研究和探讨。

第一节 跨境经济合作区相关概念与理论基础

受民族国家理念影响，现代国家往往都将边界划分得非常清晰，且长期以来对邻国存在各种防范。所以，近代以来各国边境地区或者在国家整体发展中被忽视，成为边缘化区域，或者因为资源丰富、自然条件优越而成为相邻两国各种争端的导火索。作为工业化和市场经济先行者的西欧各国，就因为边境争端而发生多次战争，两次世界大战的爆发，也有相邻大国争夺边境资源富集区的因素推动。因荒废而导致的发展机会损失，以及因冲突带来的现实损害，让不少国家反思如何对待边境地区的发展，进而促成了20世纪50年代欧洲各国边境合作机制的形成。此后，北美、东亚等地也开始借鉴这一经验，形成了许多边境合作机制。本书要探讨的跨境经济合作区，正是这些边境合作机制中，相对比较高级的一种模式。

一、跨境合作区相关概念

跨境经济合作区是从相邻国家基于边境邻近地区合作需要发展起来的一种国际合作机制，这种合作机制在一开始通常是由某个国家内部决策开发边境地区，然后再通过与邻国的协调，将国内的边境地区经济活动延伸到邻国境内，形成在边境地区的合作机制。当这种机制进一步深化，两国在形成高度共识基础上，共同划出特定区域，采取共同步骤进行开发和建设后，便成为跨境经济合作区。

（一）边境经济区

由于邻国的一些特殊情况，一些国家在边境地区进行的经济建设活动，以及由此而建立的特定经济区，虽然有强烈的与邻国合作的意愿，但并不能得到对方国家的响应和配合，无法建立起跨境合作的相关机制。这种经济区，可以称之为边境经济区，即边境地区某个国家基于本国单边意志而建立和运行的经济区。

国家边境线如果足够漫长，沿边一般会有不少适合进行经济开发的地方。在该国与邻国关系持续改善的大背景下，这些边境地区会因为一些开发活动，形成具有规模的经济区。但由于邻国或者处于非正常状态，无法回应该国在边境地区的经济建设和合作诉求；或者对该国戒备防范心理过深，不敢正面回应该国的合作要求。在这种情况下形成的经济区，便只能被认为是国内的“边境经济区”，而不能看作具有国际合作性质的经济区。

中国现有的所有跨境经济合作区，早期都是从边境经济区一步步发展起来，在受到邻国重视和响应后，先升级成为边境经济合作区，然后再向跨境经济合作区发展的，这方面情况后文会介绍到。目前中国已经在边境地区建立了一些以与邻国合作为目标的经济区，邻国却没有响应，因而仍然只能被看作中国境内的边境经济区，而不能看作具有跨境合作性质的经济区。比较典型的如在中缅边境地区，云南省政府虽然有强烈的与缅甸合作意愿，在一些边境地方开发了不少经济区，但缅甸因国内处于事实上的分裂状态，对应的边境地区受割据势力控制，无法从中央到地方系统回应

云南省相关合作诉求，这使得云南省建立的这些经济区，成为中国—云南单方意志建设的边境经济区。

（二）跨境合作机制

跨境合作机制，是国际关系上一个比较重要的概念，具有多重表现形式。跨境经济合作区，是跨境合作机制的表现形式之一。

我们可以把所有在跨境国家边境线，由不同的国家——主要是邻近国家，经过协商开展的共同活动，称为跨境合作。这种活动背后的相关机制，便是跨境合作机制。因为跨境合作的方式多样，所以大多数时候跨境合作机制都与特定合作领域结合在一起提出，整体上探讨跨境合作机制的意义不大。在经济领域，有跨境经济合作机制，其中包括许多具体领域的合作机制；在安全领域，有跨境安全合作机制，也包括许多具体的领域。现在部分国家开展跨境公共服务协同机制、跨境社会治理协作机制、跨境文化合作机制等的探索。以下仅选择几个当前我国比较关注，且对我国与邻国关系影响较大的跨境合作机制进行介绍。

跨境经济合作机制，包括跨境金融、货币、旅游、服务贸易等许多具体领域的合作机制。目前由中国主导推动的几个领域的合作机制，在全球范围内都受到高度关注，且对未来国际关系的变迁将产生深远影响，在中国与邻国建设跨境经济合作区过程中也有着重要作用。第一，以本币互换促进双边贸易结算便利化的金融服务合作。截至2018年，我国与30多个国家签署了货币互换协议，包括俄罗斯、哈萨克斯坦、蒙古、巴基斯坦等邻国。同时，我国还与许多国家特别是周边邻国，签署了一系列便利贸易结算、清算的协议，以提升双方市场主体间交易效率，保障交易安全。第二，双边服务贸易协议。通过双边或多边协议，便利不同国家间服务贸易往来的协议。当前我国与东盟签署的服务贸易协议，是影响比较大的服务贸易协议，且对未来我国与南部邻国开展的跨境经济合作具有重要示范作用。该协议对双方在开展服务贸易过程中，各种资质、证照相互承认，市场主体纠纷解决程序，权利保障措施等作了约定。第三，双边旅游服务协议。随着我国公民出境旅游规模的不断扩大，我国与不少国家特别是周边

国家签署了一系列旅游服务协议，以保障游客和旅游经营者权益。

跨境安全合作机制。包括共同打击跨境犯罪、共同维护边境安全、共同治理跨境公共安全问题等的协议。比较有代表性的如中国与俄罗斯、中亚国家为共同打击“三股势力”犯罪活动所签订的协议，中国与湄公河流域国家联合执法机制，中国与东南亚邻国为共同治理毒品犯罪问题所签订的协议，中国与邻国为共同打击跨境人口贩卖活动所签订的协议等。这些跨境合作机制，虽然不直接以经济利益为目标，但却为中国与相关国家跨境经济合作创造了良好的社会环境和投资环境，为市场主体间的合作和交易降低了成本和风险。例如中国与俄罗斯、中亚国家为打击“三股势力”犯罪活动建立的相关合作机制，在2001年正式纳入到上海合作组织框架下，形成多国协同联合打击态势，通过交换情报信息、加强边防查控、开展联合行动等，构建了一个针对“三股势力”犯罪分子的天罗地网，极大地挤压了“三股势力”犯罪活动空间，这为中哈（哈萨克斯坦）、中俄（俄罗斯）、中吉（吉尔吉斯斯坦）等国的跨境经济合作，扫清了许多障碍。

2008年国际金融危机之后，中国与周边国家的各种跨境合作机制，日益向多样化、多维度、多层次拓展与深化。尤其是习近平总书记提出构建人类命运共同体理念后，在对待与邻国交往时特别强调“思考周边问题、开展周边外交要有立体、多元、跨越时空的视角”，“坚持与邻为善、以邻为伴，坚持睦邻、安邻、富邻，突出体现亲、诚、惠、容的理念”，^①我国与周边国家在诸多领域开展了卓有成效的合作，并积极推动地方政府间、民间交流交往，形成了许多新的合作机制和合作模式。这些合作机制与合作模式，进一步巩固了中国与周边国家关系，有力地助推了边境地区各类经济区建设。

（三）边境经济合作区

1992年，国务院特区办以批复函的形式，批准了新疆维吾尔自治区在伊宁市、博乐市、塔城市设立边境经济合作区，此后又陆续批复了各边疆

^① 习近平. 周边外交工作座谈会上的讲话[EB/OL]. 人民网, <http://politics.people.com.cn/n/2013/1025/c1024-23332318-2.html>.

省区的申请,到2017年底,全国一共设立了17个边境经济合作区。但国家的相关政策文件中,并没有对边境经济合作区在概念上作严格的界定。承接了国务院特区办职能的商务部,仅对边境经济合作区作了简单的介绍,指出:“边境经济合作区是中国沿边开放城市发展边境贸易和加工出口的区域。”^①并列举了已经批准的国家级边境经济合作区,具体情况如下:内蒙古2个(满洲里、二连浩特),辽宁1个(丹东),吉林2个(图们江区域一珲春,和龙),黑龙江2个(黑河、绥芬河),广西2个(凭祥、东兴),云南4个(畹町、河口、瑞丽、临沧),新疆4个(伊宁、博乐、塔城、吉木乃)。部分边境省区市,在国家级边境经济合作区之外,还推动建设了一些省级边境经济合作区,如广西靖西,云南腾冲、麻栗坡,西藏吉隆等。

我国学术界对于边境经济合作区,也没有作比较权威的概念界定,在相关研究中,往往直接用商务部“边境经济合作区是中国沿边开放城市发展边境贸易和加工出口的区域”来界定边境经济合作区。但是,在相关讨论中,许多学者却将之与跨境、国际合作联系在一起。这种探讨其实存在诸多问题,从实践来看,我国的边境经济合作区,除少数几个因为邻国有积极响应,具有真正的跨境、国际合作色彩外,大多数边境经济合作区,更多地体现了我国的单边意志,由于没有得到邻国的积极响应,因而更像是国内的经济区而非跨境合作色彩的经济区。

(四) 跨境经济合作区

严格意义上的跨境经济合作区,是指“陆上相邻两国在协商基础上,各自在边境毗邻地区划拨一定面积土地,共同规划、共同建设、共同管理运营的产业园区”^②,但实践中这种严格意义上的跨境经济合作区并不多。欧洲不少地区在欧盟一体化程度较高的大环境下,建立的一些跨境经济合作区比较符合这种严格意义上的跨境经济合作区概念,如丹麦与瑞典在1993年以后建立的奥瑞桑德区域合作机制,在涉及两国的13个行政单位

^① 商务部.中国国家级经济技术开发区、边境经济合作区简介及名录[EB/OL].商务部信息门户,http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jshz/xm/201308/20130800257597.shtml.

^② 卢小平.跨境经济合作区建设的国际协同——以中国与东盟三国为例[J].中国特色社会主义研究,2016(4):29.

范围内，共同建立“奥瑞桑德区域委员会”，就区域内发展进行决策，两国中央和地方政府共同为委员会活动提供经费，两国涉及经济、贸易、税收、外交等公共管理事项的部门，则基于跨境经济合作需要给予委员会一系列特殊政策权限，从而使该委员会能在区域内自主决策、自主开展一系列经济发展和区域治理活动。我国目前只有个别跨境经济区在向这个方向发展，如广西凭祥—越南同登跨境经济合作区，已经着手建立两国共同管理机构。

大多数情况下，“建立在两个或多个关境，其功能不限于双边贸易，而且能扩展到生产、物流、旅游等多个领域的合作……享有特定的政策优惠，使区内的生产要素及物质资源能够更加顺畅地流动”的经济区，就可以认为是跨境经济合作区。在我国边境地区设立的“跨境经济合作区”目前大多数还停留在享受特殊关税的贸易—物流区阶段。

二、跨境经济合作区的相关理论

跨境经济合作区，是特定政治经济环境因素共同作用的产物。在经济上，各国资源和产业发展差异带来交往、贸易的需求，这些经济活动从理论上来说，要遵循一系列经济活动规律，以利益最大化为导向。但政治上的国家边界管制和民族主义带来的消费心理隔阂，却使得国与国之间的经济交往不能完全遵循一般的经济规律和市场规则。因此，在经济活动对降低成本，提高利润率的追求和政治国家对边界管控、国内民族主义情感维系方面，如何实现平衡便成为政治决策者和企业决策者都需要考虑的问题。由两国共同在边境地区开展经济合作，建立特殊经济区，是实现这种平衡的一种途径。在跨境经济合作区建设过程中，一系列经济、政治、国际关系理论，对思考和完善跨境经济合作区制度设计和运行模式，都有着重要的指导意义。

（一）要素禀赋理论

要素禀赋理论，是国际经济—贸易理论中具有重要影响的理论，也是思考当前跨境经济合作区建设的意义，功能定位和制度设计的重要指导理

论。要素禀赋理论认为，各国之间生产要素的禀赋（相对比例）不同，导致了各国之间生产特定产品成本的差异，从而产生了国际贸易的需求。要素禀赋理论是在比较优势理论的基础上发展而来的一种经济理论，各国之间在生产某类产品方面的比较优势差异，较早就受到了经济学家的关注。学者们从比较理想的状态设计了一系列模型，论证在比较自由的贸易环境下，这种比较优势带来的产品价格差，会因为国际贸易而逐渐拉平，从而使得各国都从贸易中获益。

要素禀赋理论有一系列前提假设，这其中很多假设在现实中往往难以实现，而理论与现实的这种落差，让现实的企业决策和经济政策决策变得困难，从而使跨境经济合作区的建设，具有了现实基础。根据经典的要素禀赋理论假设，两国的商品和要素市场都是完全竞争的，且消费者需求偏好一样；两国的资源都被充分利用，要素在国内可自由流动，在国与国之间不能流动；两国在生产过程中采取的技术相同，没有运输成本和交易成本，也没有各种关税或非关税壁垒。在这种完美市场和国际关系环境假设下，各国只需要在本国最具成本优势的地方进行生产，然后无障碍地进行交易就可以了。

但现实情况却是，各国不但在资源禀赋上不同，对对方的一些资源有需求，且各国在从事生产过程中，技术水平也不一样，生产一种产品所需要要素多样且要素间关系组成复杂，各国的消费者消费偏好也不尽相同。所以，两国之间贸易需求，未必与两国资源差异完全吻合，要素禀赋对交易的影响比较复杂。更为关键的，是要素的流动性、流动成本、产品的交易成本，以及各种市场壁垒不但存在，而且相当可观，这使得两国之间的贸易，无法像要素禀赋理论假设的状况那么完美，而需要在理想状态之外，寻求降低成本、减少障碍与风险的途径。跨境经济合作区，正是在两国存在要素禀赋差异，有比较强烈贸易往来需求的背景下的一种经济合作、贸易往来机制，它主要着眼于破解运输、交易成本，规避各种关税或非关税壁垒，避免两国关系可能波动而造成的经营风险。通过将生产—供应链前移至边境，可以将产品进入对方国家的运输成本降至最低，而“两国一区”的特殊关税区协定，则能大大降低关税壁垒带来的生产和供应成本。

面向邻国生产—供应，但又不将生产线过度深入到邻国，可以得到本国政府的有力保护，在两国关系波动的情况下又能避免出现致命性危险。

（二）边界效应理论

经济的流动性和民族国家对资源流动的管控，构成了一对矛盾，这是理解近代以来一系列经济问题，特别是国际经济问题的关键。在西方经济地理研究中，很早就关注了边界对经济发展的影响，形成了一系列关于边界效应问题的讨论，这些讨论可以称之为边界效应理论。

早期经济学家大多倾向于认为边界对经济发展具有不利影响，会阻碍资源流动和优化配置，并提出了边界“屏蔽效应”说。比较早的系统讨论边界屏蔽效应的德国经济学家奥古斯特·勒施（August Losch）就认为，边境地区是存在诸多困难的经济区，在政治边界和经济边界不一致的情况下，边界的存在会导致市场变形和扭曲，市场经济的发展和资源的流动将非常困难。^①随后，Hoover进一步阐述了政治边界的屏蔽效应，认为市场经济中的企业决策者，会倾向于避开边界地区布局，因为边界的存在构成了市场空间障碍，会加大边界两侧经济体的空间、时间距离从而增加交易成本，边界整体上对市场经济发展而言影响是负面的。^②

20世纪70年代以后，随着经济全球化日益加深，各国开始放松对市场的管控和对经济、资源流动的限制，人们对边界效应的认识也发生了变化，边界不再被认为只有“屏蔽效应”，它对经济还有许多积极作用。边界的“中介效应”认知在这一时期开始兴起。20世纪90年代以后，不同国家在推动区域经济一体化过程中的相关努力，更让人们认识到，边界地区是最有利于不同国家开展深度合作的区域，在促进区域经济一体化方面反而具有先行意义。不少学者认为，相比内陆腹地，位于边境的口岸城市由于具有通往邻国的更便捷的可达性和低成本，使这些城市在与外国市场联系中更具有吸引力。因此，在国家经济越来越开放的条件下，边界

① [德]奥古斯特·勒施著，王守礼译.经济空间秩序:经济财货与地理间的关系[M].北京:商务印书馆,1995:79。

② E. M. Hoover. *The Location of Economic Activity*. New York: McGraw-Hill, 1963:122。