

## 加快中俄边境地区开放与区域经贸合作的环境分析<sup>\*</sup>

崔玉斌

### 一 加快中俄边境地区开放是实现东北振兴战略的重要环节

自2003年党中央和国务院做出实施东北地区等老工业基地振兴战略的决策、2007年国家发展和改革委员会与国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组办公室公布《东北地区振兴规划》之后,东北振兴的区域布局逐步展开:2009年7月和11月,国务院先后批准设立辽宁沿海经济带、长吉图开发开放先导区,2010年4月又批准建设沈阳经济区。上述布局完成后,如何发挥黑龙江省在沿边开放中的作用、发挥内蒙古自治区东部地区在东北振兴战略中的作用,也即解决东北地区内部不平衡、推动区域均衡协调发展的问题开始提上政府的重要议事日程。2010年8月,国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组第二次全体会议全面部署了下一阶段东北振兴的重点工作。其中,针对扩大开放,要求东北地区加强同东北亚国家的合作,编制沿边开放规划。9月,国家发展和改革委员会就《2009年振兴东北地区等老工业基地工作进展和下一阶段重点工作安排》,进一步明确提出:“研究编制东北地区沿边开放规划”,“研究编制以哈尔滨为核心的从绥芬河到满洲里的绥满经济带发展规划,推进该区域成为扩大沿边开放、加快东北地区全面振兴的新动力。”可以说,编制规划,即在黑龙江省和内蒙古自治区东部地区设立沿边开

发开放带,是落实国家沿边开放区域布局的重大措施,是完成振兴东北区域布局的收官之战。完成这项任务,对于促进黑龙江省和内蒙古自治区东部地区经济社会又好又快发展,推动东北区域经济一体化,提升全国沿边开放水平,都具有重要意义。

经过多年的发展,以《中华人民共和国东北地区与俄罗斯远东及东西伯利亚地区合作规划纲要(2009~2018年)》(以下简称《中俄规划纲要》)公布实施为标志,中俄边境地区合作掀起高潮。《中俄规划纲要》在中国覆盖东北三省和内蒙古自治区东部五市(盟),而黑龙江省和内蒙古自治区呼伦贝尔市则是重点开发区:在口岸建设和改造方面,列入改造和扩建的边境口岸达10个、新建的边境口岸共2个,占中国境内该类项目总数的92%;在边境基础设施建设和改造方面,列入改造、新建的通往中国其他省市和境外的公路共11条、铁路为10条,占该类项目总数的72%;在园区建设方面,共列入2项,占该类项目总数的40%;在地区旅游合作方面,由中方和中俄双方组织的旅游线路共3条;在地区合作重点项目方面,共列入41项,占该类项目总数的36.9%;在地区环保合作方面,共列入5个项目。在黑龙江省

作者系中共黑龙江省委党校经济学院教授。

<sup>\*</sup>本文为黑龙江省社科规划扶持共建项目《新时期黑龙江省对外开放战略研究》(项目批准号:10E055)的阶段性研究成果。

和呼伦贝尔市建设沿边开发开放带,有利于《中俄规划纲要》的全面落实,可以为中俄边境区域合作持续健康发展提供新的动力。

2011年俄罗斯正式加入世界贸易组织,为中国建设沿边开发开放带创造了难得的机遇。俄“入世”后,按其承诺,将大规模调整 and 改革经济贸易体制和政策,放宽市场准入条件,实施投资贸易便利化措施,包括降低进口和出口关税,扩大服务和金融市场的开放度,确保所有法律法规及与贸易相关的投资协议符合世界贸易组织的规定。也就是说,俄罗斯市场将更加开放,近1/3的商品进口关税在“入世”后立即降低,总体关税水平将会从10%降至7.8%。其中,农产品总体关税水平将由目前的13.2%降至10.8%;工业制成品总体关税将由9.5%降至7.3%。这将使中国的工业制品和农产品更容易进入俄罗斯市场,为中俄经贸合作进一步发展提供更加有利的条件,为中俄边境区域合作创造更好的环境。

## 二 扩展与深化中俄边境地区经贸合作的四大优势

### (一) 地缘优势

黑龙江省和呼伦贝尔市地处中国东北部,与俄罗斯远东及东西伯利亚地区接壤,由于边境线长(共4 093公里,占中俄全部边境线的95%左右)、运距短和对俄经贸合作历史悠久,而成为中国向北开放的前沿和桥头堡。

### (二) 口岸优势

该规划区域口岸众多,过货量集中。国家级口岸达31个,其中对俄边境口岸19个,占中国对俄边境口岸总数的90%。满洲里口岸和绥芬河口岸是中国陆路和对俄货物吞吐量最大的口岸。满洲里口岸过货量占呼伦贝尔市过货总量的95%以上,占内蒙古自治区过货总量的43%;绥芬河口岸过货量占黑龙江省过货总量的70%左右。可见,绥(绥芬河)一满(满洲里)铁路及其口岸作为中俄贸易大通道的作用非常突出。由于境内外园区体系建设逐步

完善,该规划区域已经形成了边民互市贸易区、边境经济合作区、出口加工区、经济贸易合作区、综合保税区和沿边开发开放先导试验区等境内、跨境和境外园区相结合的口岸发展支撑体系。

### (三) 经济贸易优势

该规划区域内登记在册的外贸企业共5 200多家,比“十五”时期增加20%以上。其中,年进出口额超千万美元的黑龙江省外经贸企业超过200家。在企业队伍中,民营成分已占很大比重。在外贸额中,民营和外资企业已占60%~80%。外贸企业经过改制和建立现代企业制度,整体竞争力不断增强。2011年,该规划区域生产总值达到1.26万亿元人民币以上,比“十五”期末增加1.16倍,年均增长13.7%左右。该规划区域能源、新材料、生物、装备制造、绿色食品、煤化石化和林产品加工等产业基础良好,竞争力较强,劳动力资源丰富。而俄罗斯能源矿产资源丰富,科学技术先进。因此,双方合作的互补性较强。近年来,该规划区域对俄经贸合作比较活跃。2011年,黑龙江省对俄进出口额实现189.9亿美元(同比增长1.5倍),占全省进出口总额的49.3%,占中国对俄贸易总额的24%,是中国对俄贸易的第一大省。在国际旅游的客源市场上,俄罗斯占90%左右;在企业对外投资和工程劳务合作方面,俄罗斯占40%左右。截至“十一五”期末,黑龙江省在俄设立木材加工企业164家,总投资13.86亿美元;架设了4条跨境国际输电线路,累计购俄电42.7亿度;农业开发土地面积累计640万亩。呼伦贝尔市对外经贸合作的主要对象也是俄罗斯。

### (四) 区域布局优势

从“十五”时期开始,黑龙江省就重视经济发展的区域布局。到“十一五”期末,黑龙江省已经规划并建立哈(哈尔滨)一大(大庆)一齐(齐齐哈尔)工业走廊、沿边开放带(从北到东的边境县市)及哈(哈尔滨)一牡(牡丹江)一绥(绥芬河)一东(东宁)对俄贸易加工区等经济板块,发展势头良好。截至2011年年底,哈—

大一齐工业走廊累计投资 1 290 多亿元人民币,投产企业 895 家,当年完成工业总产值 690 亿元人民币。哈—牡—绥—东对俄贸易加工区基础设施建设开工 190 平方公里,完成投资近 700 亿元人民币,18 个园区共入驻 1 000 多个项目。目前,上述三大经济板块已经互相连接。2010 年,内蒙古自治区编制并启动了沿边经济开放开发带和海(海拉尔)—满(满洲里)—扎(扎兰屯)经济发展带规划。如果把哈—大一齐工业走廊向西与这两个经济带对接,就与现在要建设的东北北部沿边开发开放带完全吻合。由此可见,现有的区域经济布局已经提供了很好的基础。

### 三 中俄边境地区经贸合作环境空前改观

#### (一) 硬件支撑环境不断增强

##### 1. 口岸和城市建设

“十一五”时期,哈尔滨市完成城市基础设施投资累计 2 760.2 亿元人民币,比“十五”时期增加 2.3 倍;满洲里市投入口岸基础设施建设资金累计 37.5 亿元人民币,城市建设资金为 30.8 亿元人民币,比“十五”期间分别增加 1.9 倍和 1.2 倍;绥芬河市城镇固定资产投资累计 169 亿元人民币,比“十五”时期增加 3.1 倍。经过大规模建设,立体化口岸疏运体系正在形成和完善之中,城市功能明显提升。

##### 2. 国际大通道建设

“十一五”期间,黑龙江省建成高速公路 1 095 公里,一、二级公路 3 115 公里,总里程分别比“十五”期间增加 120% 和 21%;新开工建设铁路总里程 752.4 公里;建成支线机场 4 个,机场总数达到 9 个;开创了江海联运、海陆联运和内贸货物跨境运输等方式。同期,呼伦贝尔市投资 193.7 亿元人民币,新建公路 9 250 公里;投资 53.4 亿元人民币,新建铁路总里程 431 公里;一个贯通境内外的水、陆、空立体化现代交通网络已见雏形。

#### (二) 政策扶持环境不断宽松

沿边改革开放以来,国家先后出台了边境地区开发开放政策、振兴东北政策、支持牧区发展政策、促进少数民族地区发展政策以及西部大开发政策等。

##### 1. 边境地区开发开放政策

这一政策是从促进边境地区经济贸易发展和边境地区开发两个方向进行配置的。

2008 年 10 月,国务院全面调整了边境经济贸易政策,实现了政策转型。即用财政转移支付政策取代了以前的进口税收优惠政策,运用财政专项转移支付的办法(2008 年启动 20 亿元人民币,以后在此基础上建立与口岸过货量等因素挂钩的适度增长机制)支持边境贸易发展。这一扶持政策涉及税收、金融、外贸、行政管理 and 外汇五个方面。

此外,根据 1999 年中央民族工作会议部署,2000 年正式实施兴边富民政策。国务院决定,“十二五”期间,兴边富民行动要拓宽政策覆盖面,加大资金、项目和政策投入。《兴边富民行动规划(2011~2015 年)》确定的重点工程由“十一五”期间的 10 项增至 15 项,提出了加大资金投入、加大民生保障力度、积极扶持产业、加大扶贫开发支持力度、进一步扩大对内对外开放、加强各类人才队伍建设和加大对口帮扶支援力度七项政策措施。

##### 2. 振兴东北政策

综合梳理国务院及所属部门的文件,振兴东北政策,即进一步扩大对外开放的主要政策措施是:深化同周边国家的能源、原材料及矿产资源的开发合作;继续扩大图们江区域国际合作开发;加快建设边境经济合作区、互市贸易区和出口加工区;加大对东北地区边境口岸及边境城市基础设施建设的投入力度等。

##### 3. 支持牧区发展政策

针对牧区发展所面临的特殊困难和问题,2011 年 6 月国务院出台了《关于促进牧区又好又快发展的若干意见》。文件提出五项“特殊的强牧惠牧政策”:建立草原生态保护补助奖励机制;加大生产(良种、柴油和机械)补贴力度;加大对牧区特色优势产业发展的支持力度

(对西部地区国家鼓励类产业的牧区企业按15%的税率征收企业所得税);促进牧民转产转业;加大牧区扶贫开发力度等。

#### 4. 促进少数民族地区发展政策

2011年6月,国务院发布《关于进一步促进内蒙古经济社会又好又快发展的若干意见》,提出促进内蒙古自治区发展的8项任务。其中涉及区域发展和对外开放的内容有:加大内蒙古自治区东部地区开发开放力度,进一步加强与北京、东北三省及其他省区的区域合作,推进满洲里重点开发开放试验区建设,规划建设沿边开发开放经济带,加强与俄蒙毗邻地区的交往和联系。为此,国务院还制定了包括产业、财税、金融、投资、国土和工资收入等6个方面的配套政策。

#### 5. 西部大开发政策

国家对西部地区的支持,集中体现在2000年10月《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》和2001年9月《国务院办公厅转发国务院西部开发办关于西部大开发若干政策措施实施意见的通知》两个文件之中。其主要政策措施包括3个方面。第一,加大金融信贷支持:对城市基础设施项目放宽至10年,高速公路项目放宽至18年,水电项目放宽至25年。第二,实行税收优惠政策:对西部地区国家鼓励产业的内外资企业,均按15%的税率征收企业所得税。第三,放宽外贸外资政策:扩大外商投资领域,放宽对外资的限制,支持和鼓励发展对外经济贸易,对边境贸易继续实行优惠政策。国务院批复同意的《西部大开发“十二五”规划》,在空间布局上把沿边开放区列入西部六类区域之一,以加快发展。它提出要抓紧研究推进沿边地区开发开放的政策措施,加快推进重点边境城镇、重点口岸和重点开发开放试验区建设,打造沿边对外开放桥头堡和经济增长极。国家《“十二五”规划纲要》已经明确“陆地边境地区享有西部开发政策”。即“十二五”期间,国家已把西部开发政策应用和推广到边境地区,边境地区可以享受更多、更优惠的政策支持。

### (三) 服务保障环境不断优化

#### 1. 建立多元协调合作机制

首先,建立部省合作机制,为地方提供帮助和支持,如解决区域性的、跨国的重大问题。其次,建立省内部门间的协调机制,提供公共业务服务,如通过与财政、税务、金融、海关、检验检疫和外汇等部门加强联系,帮助企业解决项目实施、出口退税、融资、通关、质检和外汇核销等问题。再次,建立与驻外使领馆的协调机制,为企业提供境外信息、咨询、后勤和维权等服务。

#### 2. 推广公共服务

各地普遍建立行政服务大厅,推行“一站式”服务,实施政务公开,增强工作透明度,简化办事程序,提高办事效率。

#### 3. 提供信息服务

从商务部到省、地、县各级地方政府乃至企业,普遍建立网站并实现联网。各类专门服务功能的信息网站也不断增加。各种业务和信息都可实现网上查询、办理和传递,综合服务功能不断增强。

#### 4. 开展法律服务

积极引导企业加强长效进出口预警机制建设,组织企业进行进出口情况调查,维护出口企业权益,维护产业安全。

#### 主要参考书目:

- 1.《国务院办公厅转发国务院西部开发办关于西部大开发若干政策措施实施意见的通知》,《国务院公报》2001年第33期。
2. <http://www.chinaneast.gov.cn>
- 3.《国务院关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》,《国务院公报》2009年第26期。
- 4.《兴边富民行动规划(2011~2015年)》,《国务院公报》2011年第18期。
- 5.《国务院关于进一步促进内蒙古经济社会又好又快发展的若干意见》,《国务院公报》2011年第19期。
- 6.《国务院关于促进牧区又好又快发展的若干意见》,《国务院公报》2011年第23期。
7. <http://www.sdpc.gov.cn>
8. <http://www.gov.cn>

(责任编辑:高德平)