

云南省跨境经济合作区建设研究

罗圣荣

内容提要 跨境经济合作区是区域经济合作的一种新兴发展模式,也是云南省与大湄公河次区域缅甸、老挝、越南三国开展跨境经济合作的试验田。近年来,云南省积极推进建设中越河口—老街、中缅瑞丽—木姐和中老磨憨—磨丁三大跨境经济合作区。这三大跨境经济合作区的建设目前进展顺利,但同时也面临着不少问题和挑战。基于这些问题和困难,并依据国内外跨境经济合作区发展的成功经验,本文提出针对性的对策建议。

关键词 云南 跨境经济合作区

一、跨境经济合作区的缘起与国内外发展经验

(一)跨境经济合作区的缘起

随着经济全球化和区域经济一体化进程的加快,邻国间由于地域相邻、文化接近,边境地区的经济合作受到越来越多的关注和重视。国与国之间的边界的功能发生了变化,分割领土、主权的功能逐渐弱化,而经济功能逐渐增强。边界两侧的地区不再被视为屏障和禁区,而越来越成为经济发展的前沿地带,成为区域经济合作的热点地区。边境地区具有接近外部市场的优势,相邻的国家之间可以利用这种优势,通过一体化改革消除贸易和投资障碍,促进边境地区经济的迅速发展。在这种趋势和背景下,跨境经济合作区应运而生。

跨境经济合作区是两国边境

地区间的一种紧密合作机制,指陆地领土上接壤的两个或多个国家在边境附近划定特殊区域,各国对这一区域提供特殊的政策,利用相邻国家的资源和市场,发挥边境两边地区之间的互补性,吸引各种生产要素和资源在此汇集,促使边境地区由“边缘区”转变为“核心区”,从而促进边境地区的跨越式发展。跨境经济合作区作为提升沿边开放水平、加快边境地区发展的新模式,一方面使区域经济一体化发展出新的区域经济合作形式,加快了一体化的进程。另一方面,跨境经济合作区的建立,是适应区域经济合作发展的需要,并在实践过程中不断探索、创造出来的,作为一个“先行试验区”、“示范区”,为深化区域经济合作,推动区域经济一体化加快发展积累和提供了有益而宝贵的经验。

(二)国内外跨境经济合作区的发展案例

欧盟为了巩固现有的国家联盟,促进实行进一步的扩张,开展了形式多样的跨国区域经济合作,这些合作项目的实施促进了欧盟各国边境地区的发展融合。在欧盟所有的边境合作区中,上莱茵地区跨境合作被视为欧洲最成功的案例。上莱茵河地区的跨境合作走了一条由民间发起的非官方合作到官方层面合作的道路。最初边境合作的主要内容是对上莱茵地区的摸底调查和分析研究,随着各方的参与组织机构逐渐建立起来,并向制度化方向发展,在欧盟区域基金项目的资助下,合作领域逐步扩大,不仅涉及到经济,还涉及到文化、教育、科研、规划以及社会生活的各个方面,形成了既有层次,又有深度的全方位合作态势。生产要素、人

员的自由流动,使上莱茵边境区越来越成为企业聚集的中心,形成了巨大的城市集聚体,这些各具特色的城镇不仅在一开始促进人员的流动聚集,吸纳大量的人口,而且在发展壮大之后对于边境区域在更高水平上的经济发展,以及边境双方共同管理交通设施、控制污染、制定有毒废物的管理规章和其他地区性的政策事务起到了很大的促进作用。

中哈霍尔果斯国际边境合作中心是我国第一个跨国边境合作项目,也是较为成功的一个。合作中心沿界河跨中哈两国边境线,实际规划面积 5.28 平方公里,其中中方区域 3.43 平方千米,哈方区域 1.85 平方公里。同时,中方在合作中心以南 1 公里处建立了支撑中心发展的配套区域,配套区域规划面积为 9.73 平方公里,主要用于出口加工、保税物流、仓储运输,作为支撑合作中心发展的产业基地,改变了过去口岸仅有单一的过货功能、无产业支撑的局面。合作中心按“境内关外”的模式进行管理,区域内人员、货物及交通运输工具可自由流动,中心的中方部分和哈方部分分别由授权机构依据本国现行法律实施管理,双方管理机构间建立经常和有效的工作会晤和协调机制。在两国政府的大力支持下,中哈霍尔果斯边境合作中心发展迅速,促进了新疆边境地区的经济发展,加深了中国与中亚国家的经贸、安全、反恐等各方面的合作关系。

(三)国内外跨境经济合作区建设的经验和启示

回顾目前国内外跨境经济合作区建设的发展历程,我们可以得到一些宝贵的经验和启示。首先,地缘政治环境的改善是跨境经济合作开展的前提基础。其次,制度与组织建设是跨境经济合作区建设的制度保障。跨境经济合作区由于至少地跨两国,国家间的政治制度不同、法律条文不同、经济结构不同、货币体系不同等,使得跨境合作面临多方面的困难和问题。如何协调国家的这种差异首先就得通过制度和组织建设。再次,多方面的资金支持是跨境经济合作区的物质保障。边境地区由于远离一国的经济中心地带,基础设施不完善,可接近性差,经济发展落后,要建设跨境经济合作区首先就要解决这些问题。而这些问题的解决需要大笔资金,由于边境地区贫困落后,建设跨境经济合作区所需要的巨大资金必然需要其他方面的支持。最后,跨境经济合作区的建设是为了促进边境地区的发展,这就意味着不仅仅是通过区域间的经济合作实现经济的增长,而且还涉及到两国或多国边境地区社会、政治、文化等领域的交流与合作。目前的跨境经济合作区往往一开始以经济合作为主,然后逐渐扩展其他领域,实现全方面的合作。

二、云南省跨境经济合作区的发展现状

云南省紧邻越南、缅甸、老挝三国,具有发展跨境经济合作的地缘优势,先后提出建设中越河口—老街跨境经济合作区、中缅

姐告—木姐跨境经济合作区、中老磨憨—磨丁跨境经济合作区。目前,三个跨境经济合作区的建设工作正在稳步推进。

(一)中越河口—老街跨境经济合作区发展现状

河口—老街跨境经济合作区是云南省最先启动建设的跨境经济合作区,也是当前云南配套设施最完善、条件最成熟的跨境经济合作区。2010年6月8日,云南省政府与越南老街省人民委员会正式签署《关于进一步推进中国河口—越南老街跨境经济合作区建设的框架协议》。按照协议,跨境经济合作区第一阶段由河口口岸 2.58 平方公里北山片区与越南老街 2.5 平方公里的金城商贸区对接而成中越红河商贸区。商贸区面积共计 5.35 平方公里,由中越红河商贸桥相连,构成跨境经济的核心区域。核心区域将大力发展现代物流、国际会展、进出口保税加工、金融保险服务、宾馆餐饮等产业。第二阶段以中国河口口岸北山片区和红河工业园区、越南老街口岸经济区、腾龙工业区、贵沙矿区作为跨境经济合作区的扩展区域。扩展区域的规划面积为 129.85 平方公里,重点发展两国的能源合作和矿产资源合作、技术资源合作、农林产品的加工合作、加工贸易合作,使扩展区发展成为出口加工基地,为边境贸易的发展提供产业基础。

目前,河口—老街跨境经济合作区建设正在加快推进。在基础设施方面,中越红河公路大桥、河口口岸公路货运通道查验基础设施已建成运行,蒙自—河口高



○中越河口—老街跨境经济合作区是云南省最先启动建设的跨境经济合作区。

本刊资料

高速公路已经通车，泛亚铁路蒙自—河口段于2009年开工建设，红河航运业也在大力建设中。中国—东盟河口贸易中心业已建成，当前正在积极推进建设北山片区三条主干道、界河治理三期工程调坪段、红河段航运码头联检检验放大厅和国门等。合作机制上，河口县和老街市围绕合作区的建设和当地经济的发展，已经形成了固定的双边会晤机制，双方定期和不定期会晤，就口岸经济、社会各项事业发展等共同关心的问题互通情况、交换意见，及时解决对外贸易与经济合作等方面的问题。2001年起，由河口和老街轮流举办的中越边境经济贸易交易会，使河口与老街逐渐成为中越边境地区经贸合作和昆河国际经济合作2012年第6期

(二)中缅瑞丽—木姐跨境经济合作区发展现状

瑞丽较早就开展了对外经济合作的探索，早在上世纪80年代德宏州就将瑞丽姐告作为重点开发区域。1990年姐告边境贸易区成立，2000年8月28日，瑞丽将海关、出入境检验检疫局、边防检查站从边境一线退到联检中心集中办公，由此姐告成为全国唯一实行“境内关外”特殊监管模式和优惠政策的边境贸易区，即来自国内的货物进入到姐告边境贸易区即视为出口，不再受海关监管，而来自緬方的商品进入贸易区，在未越过姐告大桥中心横线进入市区前，不被视为进口，可免于向海关申报。2010年4月，《中共中央国务院关于深入实施西部大开发战略的若干意见》提出“积极建设广西东兴、云南瑞丽、内蒙古满洲里等重点开发开放试验区”，支持条件成熟的区域设立跨境经济合作区，这为瑞丽市经济的跨越式发展提供了新的历史机遇，极大地推动了中缅瑞丽木姐跨境经济合作区的发展建设。目前，中缅针对跨境经济合作区建设已制定了科学合理的规划。根据相关规划，合作区中方范围包括瑞丽市全境(含畹町)1020平方公里，緬方范围包括木姐市区、105码贸易区和九谷市区300平方公里，合作区包括约30万人口(中方约16万人，緬方约13万人)。其中，以实施“特殊海关监管模式”的姐告和木姐市区为合作区的核心区，以瑞丽约300平方公里的坝区和木姐300平方公里共计600平方公里的范围共同构成合作区

的主体功能区,立争将合作区建设成为多功能为一体的综合型跨境经济合作区。

合作区的主体功能区建设工作先期启动,核心区建设步伐加快。主体功能区内水、电、通讯、交通等基础设施已较为完备。在合作区的对外交通上,大瑞铁路保瑞段已开工建设,中缅公路通道昆明至保山已建成高速,保山至龙陵高速公路已建成,龙陵至瑞丽二级公路改建为高速公路。中缅油气管道项目的建设为瑞丽的发展提供了新的机会。中方的姐告由于多年来实施境内关外的特殊管理模式和优惠政策,已成为中缅两国的物流中心和信息中心,极大推动了双方合作交流和建设步伐。此外,早在2000年,中国瑞丽和缅甸木姐之间就建立了“中缅边境经济贸易交易会”机制,并已成功举办多年,吸引许多国家政府和企业参加,其影响不断扩大。中缅胞波狂欢节、边境贸易管理部门定期会晤等一系列合作机制和合作平台,为合作区的建设发展构筑了良好的基础。

(三)中老磨憨—磨丁跨境经济合作区发展现状

磨憨位于云南省最南端,与老挝磨丁口岸接壤,是我国通向老挝唯一的国家级口岸和通往东南亚最便捷的陆路通道。磨憨口岸1992年被批准为国家一类口岸,1993年正式开通。2001年,磨憨边境贸易区正式成立,2006年更名为“云南西双版纳磨憨经济开发区”。近年来,随着昆曼公路于2007年建成通车,中国—东盟自由贸易区的建成,磨憨口岸的

发展日益加快,中老边境贸易迅速增长,这为中老跨境经济合作区的提出建设奠定了坚实的基础。2010年9月6日,中国西双版纳磨憨经济开发区管理委员会与老挝磨丁经济特区管理委员会在老挝磨丁正式签订了《中国磨憨—老挝磨丁跨境经济合作区框架性协议》。根据协议,中老磨憨—磨丁跨境经济合作区的范围被确定为核心区和支撑区两个部分。中方核心区为国家已批准的磨憨边境经济贸易区,周边支撑区为西双版纳地域范围。老方以磨丁黄金城经济特区为核心区,周边支撑区为南塔省。合作区由口岸旅游贸易区、仓储物流区、保税区、替代产业加工区和综合服务区五个部分组成。2009年6月23日,云南省政府与老挝有关部门正式签订“中国云南—老挝北部合作特别会议既工作组第四次会议纪要”,同意加快中国磨憨—磨丁跨境经济合作区的建设,并制订和出台了相互配套的跨境经济合作区优惠政策。

在两国有关政府部门的大力推动下,目前,磨憨口岸集中建设基础设施。近年来,各方累计投资近1.6亿元,完成了磨憨口岸大道、货场道路、自来水工程、水库道路等基础设施建设。磨憨口岸的口岸功能在得到不断增强,口岸进出口人员、货物、交通运输工具快速通关的便利化工作在加紧进行。与此相适应,老挝的边境贸易区一直受到老挝政府的高度重视,一直在加快推进建设,其规划的商贸区、居住区、高尔夫别墅区、酒店四大功能区初具规模。

目前,磨丁已被老挝政府批准为国家经济特区,老挝海关的口岸管理部门已后撤18公里,形成“境内关外”的特殊管理区域,享有一系列优惠政策。

三、云南建设跨境经济合作区面临的问题与挑战

尽管目前三大跨境经济合作区的建设取得了一定的进展,但在各地方政府摸索着寻找一条适合当地的发展跨境经济合作区的新模式的道路上,还面临着许多亟待解决的问题与挑战。

(一)跨境经济合作区建设方案尚未获国家批准立项

在三大跨境经济合作区的实践过程中,从省到地州再到县市各级地方政府发展边境地区经济的愿望强烈,在推动合作区的建设中发挥了主导作用。无论是组织机构的建设、政策制度的保障、基础设施的建设、双边的交流磋商,还是项目的规划、边境城市的建设、人才的培养、招商引资等各方面,各级地方政府都不遗余力,为跨境经济合作区创建了良好的外部条件和发展平台。但由于跨境经济合作区建设涉及到海关监管、检验检疫、政府外交等全局性、政策性等到方面的问题,还涉及到国家主权及利益冲突等敏感性问题,地方政府无力解决。只有将跨境经济合作区建设上升为国家战略才能使跨境经济合作区建设深入开展。但到目前为止,跨境经济合作区建设方案尚未得到中国与越南、缅甸、老挝中央政府的正式批准立项,合作区的建设缺乏政策体系的支撑,这将为今后

全面合作建设带来障碍。

(二) 缺乏优惠政策支持

虽然三大跨境经济合作区发展迅速, 地方政府进行跨境经济合作的热情高涨, 但目前跨境经济合作区尚没有可执行的特殊优惠政策, 项目缺乏推进力。从三个经济合作区反映的情况来看, 几乎都存在土地、金融、财税政策支持不足的问题, 从而使合作区功能发挥受到限制。如在磨憨边境贸易区, 没有享受任何不同于内地的优惠政策, 导致中老跨境经济合作区的建设工作主要还停留在基础设施的建设方面, 仍显得十分滞后, 远远不能满足建立跨境经济合作区的要求。相反, 越南、缅甸、老挝三国政府却给出了较为优惠的政策。如老挝政府已将磨丁批准为国家经济特区, 口岸管理部门后撤 18 公里, 形成“境内关外”的特殊管理区域, 享有土地、投资、贸易等一系列优惠政策。而缅甸早在 1998 年就将关境管理部门撤退到 105 码处, 2004 年又将木姐 105 码近 300 平方公里的范围开辟为经济特区, 由缅甸商务部直接管辖, 实行“境内关外”的特殊政策, 目前木姐边境贸易区的管理体制、运行机制和货物查验、仓储、货物交易设施及联合办公等方面已经走在中方前面, 成为缅甸陆路口岸中设施最完善、建设规模最大、管理最特殊、政策最优惠的对外贸易区。这种边境两地实行的政策的差距, 会吸引人员、资本、技术等各种资源流向政策更优惠的地区, 各类企业在此汇集, 使政策优势一方的地区率先发展起来。这

样, 即使实行跨境经济合作, 优势一方也会凭借优先发展起来的优越的经济基础条件吸引另一方的资源流动过来, 使跨境经济合作区的发展倒向这一方, 这对政策劣势一方的发展是不利的。

(三) 产业支撑能力较弱

河口、磨憨、瑞丽分别是云南与越、老、缅接壤的前沿地带, 地处偏远, 交通闭塞, 远离经济发展的中心地带, 历史上这些地区都较为贫穷落后。尽管近十几年来大力加强交通基础设施建设, 发展边境经济、跨境合作, 但由于种种原因, 三地仍未形成具有较强竞争力的主导或支柱产业, 经济发展仍是以边境贸易带动为主的单一发展模式。而由于缺乏产业的支撑, 边境贸易已经远不能适应新形势下对外贸易发展的要求。如在瑞丽的姐告边境贸易区, 按照国家的政策实行的是“境内关外”的管理模式, 即进口货物进入姐告边境贸易区时免缴进口关税, 区内的增殖税、流通税等实行特殊的优惠政策。但在实际中, 姐告免税区里不仅有中国海关和边防等检查机构, 质检、税务等管理部门也一应俱全。造成这种情况产生的主要原因在于, 瑞丽当地的生产加工能力较弱, 未能形成支持边境贸易的坚实基础, 因此只能依靠边境贸易来支持地方财政收入。磨憨的情况也许要更差些, 由于缺乏产业支撑, 当地的人流量不高, 其他生产要素也由于当地缺乏吸引力难以汇聚过来。

(四) 建设规划不协调, 功能定位不对接

由于政治、经济等方面的原

因, 建设跨境经济合作区的主动权掌握在中方手中, 越、老、缅三国对边境地区的政策措施往往是在中方的开放措施带动下配合推出实施的。就目前的情况看来, 跨境经济合作区的建设呈现出“一头热”的状况, 即中方(特别是地方政府)建设合作区的热情高涨, 而国外政府则相对“克制”, 特别是老、缅两国。在这种状况下, 跨境经济合作区在实际操作过程中就容易产生建设规划不协调、行动计划不一致的问题。如在中越河口—老街跨境经济合作区的核心区, 云南河口北山口岸区和越南老街金城商贸区都制定了详细的发展规划和招商计划, 并按照各自的步骤向前推进。这种自行对自己所属的合作区进行规划建设而未与对方协调一致的做法, 在全面建设跨境经济合作区时会由于双方的规划不对接、计划不协调, 使跨境经济合作区建设的力度大大削弱。此外, 尽管三大跨境经济合作区都较为明确的提出了合作区的功能定位, 但在功能定位上合作双方还存在不对接的问题。如在中缅瑞丽跨境经济合作区, 中方将合作区定位为进出口贸易、保税仓储、资源开发与加工、跨境旅游与禁毒防艾等九项功能于一体的综合型跨境经济合作区。而与此相对照, 缅方对木姐的定位还不明确, 但从已制定的规划来看, 与中方对合作区的功能定位并不对接。

(五) 管理模式面临挑战

跨境经济合作区由于地跨两国, 如何实现有效管理成为一个难题。按照一般的思路, 合作区的

管理应采取双方各管一边,定期协商的管理模式。在实际的操作中,三大跨境经济合作区都在核心区实行“两国一区、封闭运作、境内关外、自由贸易”的管理模式,双方各自成立管理机构,依据本国司法管理所属核心区域,通过协商解决合作区面临的双边问题。在扩展区往往实行“统一规划、统筹协调、分工合作、互惠互利”的动作管理模式。扩展区不封闭,所在一方配合核心区的建设实行单边管理。如在中越河口—老街跨境经济合作区的核心区,河口、老街双方各自在北山、金城成立管理委员会,由双方交通、海关、公安、边防、检验检疫、口岸、商务等单位共同组成。双方管理委员会实行经常性会晤,相互配合协调有关部门的工作。在扩展区,红河州与老街省各自成立相应管理机构,负责落实扩展区内的各项改革措施,并与对方开展经常性的会晤和协商。这种管理模式使双方都仍掌握着管理所属合作区域的主动权,减少了双方的顾虑。但也存在着突出的问题,即在跨境经济合作方面很容易造成办事拖拉、单面负责、绩效低下的问题,甚至会因分歧而影响合作。因此,必须创新管理模式,以适应跨境经济合作区的发展需要。

四、加快建设云南跨境经济合作区的对策建议

(一)争取国家尽快批准设立中越、中老、中缅跨境经济合作区
跨境合作涉及到主权、外交等敏感问题,只有在得到国家支

持的情况下,跨境经济合作区的建设才能顺利开展下去。目前,三大跨境经济合作区的政策、措施投入有限,合作的前景面临很大的不确定性。因此,批准将跨境经济合作区建设提升到国家战略层面是必不可少的重要环节。在具体的操作上,可以采取内外联动、共鸣的方式。即在内以省政府牵头向国家有关部门汇报云南省三大跨境经济合作区的进展情况,争取中央部委的理解和支持,推动将三个跨境经济合作区的建设上升为国家意志。在外则加强与越南、老挝、缅甸三国政府之间的交流与沟通,通过广泛宣传,扩大合作区在这三国的影响力,以外促内,使中央意识到跨境经济合作区对加强邻国间睦邻友好关系的重要性,批准三大跨境经济合作区的建设。

(二)争取国家优惠政策的支持,构建合作区发展的产业基础

边境贸易与物流的发展以制造业的发展为前提,只有构建了稳固的产业基础,跨境经济合作区才能得到可持续发展。云南地处我国西南边陲,交通闭塞,工业基础薄弱。而在三个合作区所处的边境地区则是云南较为贫困的地区,因此难以吸引企业在此设厂进行生产经营。企业的生产区位选择是要实现自身利润的最大化,企业选择某地进行生产经营,要么是由于该地具有某些丰富的生产要素,使得企业的生产成本低,要么是该地的市场广阔,企业能够迅速的获得市场的反馈信息,节约运输和信息成本。而在河口、瑞丽、磨憨三地所处的边境地

区,尽管存在这两个方面的优势,但还并不突出。因此要吸引企业在合作区落户,就必须通过争取国家的优惠政策,包括土地、财税等政策的支持,规划建设产业优势明显、产业配套完善、辐射带动力强的产业基地。在具体的产业规划中,应结合当地的比较优势,有选择性地发展当地生产成本低、具有竞争优势的加工制造业,如在河口可以重点发展农产品加工业,而在瑞丽则重点发展玉石加工业等。

(三)创新管理模式,构建稳定有效的协调机制

目前跨境经济合作区各管一边、定期协商的管理模式面临着单面负责、效率低下的问题,而国外的成功经验也告诉我们,必须创新管理模式。在上莱茵地区,由于有上莱茵地区联席会议这一超国家主权的组织存在,保证了合作区建设的顺利推进。在云南的跨境经济合作区的建设实践中,也应借鉴国外合作区管理上的成功经验,可以采取第三方管理的模式,即由受双方共同委托的第三方代理者负责合作区的日常管理工作。这第三方代理者可以是联合国的有关部门,也可以是亚洲开发银行,但前提必须是经过双方政府的批准同意。但这种模式会使双方都部分失去对合作区的控制和管辖,在实践中难以说服各国中央政府批准实施。对于发展中国家和地区来说,更可行的方式是由两国代表组成联合的跨境经济合作区管理组织机构,构建起两国间稳定有效的关于跨境经济合作

区的磋商和协调机制,统一管理合作区的所有事务,协调和化解各方在利益方面的冲突,使合作进程不断加快。

(四)大力推进边境地区的城市化

城市是地区经济发展的载体,一个地区的城市化发展程度往往决定该地区的产业集聚程度。因此要实现跨境经济合作区的跨越式发展,就应该通过加快城市化进程,以城市化带动工业化,以工业化促进城市化,实现两者相互推动的良性循环。目前的瑞丽、河口、磨憨三个城镇的规模还太小,人流量太少,难以形成促进工业化的聚集效应。可以通过移民实边等方式对边境城市进行扩容,扩展城市接纳大量外来人口的能力,通过完善三地的城市基础设施、交通干道,将边境城市与内地的大中城市连成网络,强化城市功能,增强跨境经济合作区对资金、人才、技术等生产要素的吸引力。

(五)以经济合作为纽带,实现全面合作

毫无疑问,跨境经济合作区建设的目的是为了推动边境地区经济的发展,但国家之间进行跨境合作不能仅仅限于经济领域,还应随着地区经济的发展逐渐扩展到其他领域,以经济为纽带,带动教育、文化、科研、环保等全方面的交流合作。而随着国家间全面合作的深入进行,又为两国构筑了广泛的共同利益,为跨境经济合作区经济的进一步发展奠定了坚实而稳固的基础。云南与越

国际经济合作 2012 年第 6 期

南、老挝、缅甸三国在禁毒防艾、人才培养、水利开发等方面都存在共同利益,因此在大力推进跨境经济合作区建设的同时,也要加强与越、老、缅三国间在非经济方面的沟通交流,实现各方之间的全面合作。

(六)积极建设边境经济合作区、境外经贸合作区,发挥它们与跨境经济合作区的互补作用

边境经济合作区、跨境经济合作区和境外经贸合作区这三种区域经济合作形式各具特色,边境经济区能够利用沿边地区邻近他国的地理区位优势,吸引边境地区资源汇集,实现边境地区的发展,但由于未突破国界,在发展中受到边界屏障效应的阻碍;境外经贸合作区是由国内审批通过的企业为建设经营主体,由该企业与国外政府协议和签约,在国外选址建设经济贸易合作区,这能够更有效地利用国外的优势资源和市场,但由于合作区完全在他国领土之上,面临着较大的不确定性,企业生产经营的风险较大;跨境经济合作区虽跨越了国界,能够充分利用两国或多国的资源和市场,使合作区成长为边境地区的经济增长极,但目前跨境经济合作区仍局限于边境的某些特定区域,并出于管理等方面的原因,对合作区域进行了封闭,这显然不利于更有效地发挥跨境合作的优点。因此有必要积极建设这三种合作区,发挥三者在推动区域经济合作发展的过程中的互补作用,以更好地促进区域经济的合作,实现一体化发展。《国务院关于支持云南省加快建设面

向西南开放重要桥头堡的意见》明确提出“要以边境经济合作区、跨境经济合作区建设为重点,加快形成沿边经济开放带”。边境经济合作区方面,在进一步推进现有的河口、畹町、瑞丽三个边境经济合作区建设的基础上,积极建设麻栗坡(天保)、耿马(孟定)、腾冲(猴桥)、孟连(勐阿)、泸水(片马)五个边境经济合作区。跨境经济合作区方面,则提出在条件具备时,建设中缅瑞丽—木姐、中越河口—老街、中老磨憨—磨丁三个跨境经济合作区。在《意见》精神的指导下,云南省怒江州和普洱市都进行了边境经济合作区的可行性研究。而在境外经贸合作区方面,云南省的一些州县也在根据当地的产业发展情况,积极鼓励企业走出去,利用邻近国外的优势,在东盟国家设立境外经贸合作区。

(作者单位:云南大学国际关系研究院。本文为 2010 年云南大学人文社科研究基金重点资助项目“中国—东盟关系与美国—东盟关系比较之研究”阶段性研究成果。)

参考文献:

李光辉:中越跨境经济合作区:背景、意义与构想,《国际经济合作》2009 年第 4 期。

姜永铭:《跨国区域经济合作与发展研究》,2009 年吉林大学博士论文。

刘建文、雷小华:广西中越跨境经济合作区的前景、问题和对策,《东南亚纵横》2010 年第 6 期。

焦成举:走近中越跨境(广西)经济合作区,《广西经济》2009 年第 1 期。