

『一带一路』下边境陆路口岸对外

开放的优势、阻滞因素与对策

■ 李雨佳 山西国际商务职业学院

摘要: 边境陆路口岸的建设是我国进入新时代全面扩大对外开放工作的关键一步,也是打开与周边国家贸易,实现双边经济互联互通的重要手段。尽管我国对于“一带一路”的建设十分重视,但由于目前边境陆路口岸在对外开放方面仍处于“个别改观、整体滞缓”的局面,并没有太多实质性的进展。从对外开放的形势、地理环境及政治因素、贸易竞争和体制创新这四个方面,深入研究阻碍边境陆路口岸对外开放进程的主要原因,明确当前形势下边境口岸面临的发展困难,并提出了深化邻国友谊、平衡双边经济利益、加强友好合作力度和优化双边贸易产业结构等见解,为边境陆路口岸对外开放创造新的优势。

关键词: “一带一路”倡议;边境陆路口岸;对外开放;双边经济利益

我国边境地区对接邻国、推动边界屏蔽效应快速向中介效应良性过渡的主要依托和现实基础,同时也是继续推进“一带一路”战略、实现与周边国家互通有无互利互惠的关键端口,无论是对于我国构建新时代对外开放的新格局,还是稳步推进西部大开发、构建新亚欧大陆桥来说,都具有重要的战略意义。

一、边境陆路口岸对外开放的优势

自朝鲜族自治州 1933 年在延边设立了开山屯公路口岸(与朝鲜咸镜北道三峰口岸相对应)开始,我国边境陆路口岸的建设进程就开启了新的篇章。从新中国成立之初,到改革开放伊始,陆续有共计 20 座不同规模的边境陆路口岸在延边地区成功建立起来,其中包含 15 座公路口岸和 5 座铁路口岸。

(一) 规模不断壮大

至今为止,我国共拥有 72 座国家级边境陆路口岸,它们各自分布在 9 个沿边省区,跨越 2.28 万公里的边境线,其中公路口岸数量居多,共 61 座,占比 84.7%,而铁路口岸

仅 11 座,占比 15.3%。这些大大小小的边境口岸,成为了各地区与周边各国互联互通的重要节点,密密麻麻地分布在我国漫长的边境线上,然后以点成线,连线成面,最终这些边境口岸分别在东北地区形成了以绥芬河口岸和满洲里口岸为中心进而辐射四周的边境口岸群。此外,作为对外开放的重要平台,边境陆路口岸的设立也会带来更多的发展和交流机会,促使不同类型不同规模的对外开放平台如雨后春笋般涌现,大大促进了双边贸易往来,推动了我国边境地区对外开放的进程,并形成了边境双方互联互通的新局面。

(二) 区位优势凸显

如果说,东部沿海城市及港口是我国对外开放的大门,那么边境陆路口岸也具有同样重要的战略地位。纵观整个世界发展史,绝大多数经济发达的国家和城市,都和港口有着千丝万缕的联系,虽然我国的对外开放是从东部沿海开始的,但是如今我国进入新时代,新一轮的对外开放需要打开亚欧大陆的通道,这必须从边境陆路口岸开始。习近平主席提出“一带一路”的倡议

边境陆路口岸地处我国与周边国家的交界处,涵盖了新疆、内蒙古、西藏等沿边 9 个省和自治区,对外接壤俄罗斯、蒙古等 12 个国家和地区,惠及人口约 3 亿,辐射区域面积 1000 万平方公里之多,2019 年经济交易总量约 4.5 万亿美元,是

[作者简介] 李雨佳(1986—),女,山西国际商务职业学院讲师;研究方向:国际贸易。

后, 边境陆路口岸的区域优势得到了更多的关注, 在进一步扩大开放的形势下, 其战略地位从原来沿边地区对外开放的重要节点变成“一带一路”战略下建设新亚欧大陆桥的关键节点。边境陆路口岸从“幕后”走向“台前”, 甚至走上舞台中央, 在未来的一段时间里, 必将大放异彩。

(三)外部需求向好

与我国边境接壤的 14 个国家中, 大部分处于发展的上升期, 对经济贸易方面的合作交流需求较大, 尤其是俄罗斯和印度, 其经济体量已经超过万亿美元, 国际贸易量也随之增加; 金融危机给亚洲各国带来的负面影响已经逐渐消失, 而全球经济回暖是大势所趋, 这对于刚刚步入新时代的我国来说也是一种机遇和挑战。有数据显示, 与我国接壤的数十个周边国家的 GDP 年增长率在 2010 至 2019 年间已经超过了 5%, 而对外贸易平均增长率在 2010 至 2017 年间更是超过了 10%, 我国已经与十多个国家建立了友好的合作伙伴关系, 甚至成为对方的第一大贸易伙伴国, 双边经贸合作进展已经逐渐走上正轨, 并朝着对双方均有益的方向大步前进。

(四)金融结算便利

为了使边境地区经济贸易更加便利, 目的就是为了加快人民币实现“周边化”, 同时也是顺应市场需求, 我国不断完善与周边国家的货币互通体系, 为双边贸易的稳定提供金融便利。截至目前, 我国已经与塔吉克斯坦、巴基斯坦、蒙古等 10 个周边国家签订了双边本币互换协议, 使双方可以通过互换资金来进行贸易融资等大型金融活动; 与缅甸、哈萨克斯坦、越南等 9 个周边国

家签署了双边本币结算协议, 大大提高了两国的外汇储备, 用以稳定汇率, 平衡供需; 与俄罗斯等 5 个周边国家签署了境外人民币清算协议, 有利于这些国家的企业和金融机构使用人民币进行跨境交易。上述各项协议的签订, 都将在很大程度上提高人民币在周边国家和地区的认可度。据统计, 2019 年边境贸易总额中超过 92% 都是以人民币进行跨境结算, 总额约 5500 亿元, 这充分说明了人民币“周边化”的战略在边境陆路口岸进展顺利, 而且效果显著, 不仅为双边贸易提供了便利, 而且深化了双边合作关系, 提高了边境口岸货币结算效率, 为我国进一步对外开放奠定了坚实的基础。

二、边境陆路口岸对外开放进展滞缓的因果逻辑诊断

对外开放这一政策与边境陆路口岸两者是否具有相容性, 以及边境陆路口岸本身是否具有局限性, 只有搞清楚这些问题, 才能从根本上解决当前边境陆路口岸的发展困境。

(一)开放形式特殊

作为我国新一轮对外开放战略布局中的关键节点, 边境陆路口岸与东部沿海港口的作用和地位是相同的, 但由于地理位置不同, 所以二者的开放形势也有很大差别。我国属于太平洋沿岸国家, 拥有由北向南共一万八千多千米的漫长海岸线, 其上遍布着密密麻麻的港口作为国际贸易航线与内陆腹地连接的节点, 是对外开展贸易合作的最佳场所, 也是发展外向型经济的理想平台。边境陆路口岸的发展很大程

度上依赖于邻国的态度, 而不是仅靠我国的一己之力就能解决。虽然, 我国为新一轮的对外开放做出了巨大的努力, 从基础设施的建设, 到货币互通、完善交通设施等各个方面都体现了一个大国的责任和担当, 但边境的经济发展始终需要双边共同努力, 如果邻国态度不积极, 那么边境陆路口岸的发展也将继续滞缓。

(二)地缘政治敏感

我国地处亚欧大陆, 幅员辽阔, 有着长达两万多千米的陆地边界线, 同时与 14 个国家接壤, 如今我国要打造亚欧大陆经贸新格局, 就必须同周边国家建立坚固的友谊, 实现深层的合作交流。另外, 由于边境陆路口岸处于两国交界处, 地理位置决定了它复杂的政治性质——表面上来看, 它是两国开展经济贸易合作的桥梁, 是文化交流的平台, 是人员流动的重要交通枢纽, 体现了其经济和社会方面的功能, 但实质上, 它更是打开两国国门的关卡, 关系到双方的国家安全和领土完整问题, 充满了政治和军事色彩, 所以两国关系的好坏时刻影响着边境口岸的兴衰。比如东兴口岸, 因为受到中越关系的影响曾一度被关闭。所以, 边境陆路口岸对于两国外交关系具有很强的依赖性, 过度敏感的政治问题会增加边境口岸的潜在风险。

(三)贸易博弈难解

我国作为世界上最大的发展中国家, 对能源的消费和需求非常大, 同时, 由于拥有充足而低廉的劳动力和较完备的工业体系, 所以也是制造业大国, 号称“世界工厂”, 由于国际上能源紧缺, 石油和天然气都属于不可再生能源, 大量出口不利

于一个国家的长远性发展，而轻工业、制造业、手工业产品市场竞争激烈，更新迭代速度快，大量出口反而有利于一个国家的行业升级优化，同时对工业化进程也有很大帮助。由此便引发了周边国家对于边境口岸贸易现状的不满，从而对边境口岸的经济贸易合作开始采取消极态度并付诸行动，比如周边国家会采取严格控制能源出口量、限制进口商品数量、抵制进口商品保护本国企业、禁止对外开放、政府部门消极怠工导致边境口岸工作效率下降等等手段来破坏边境口岸的发展进程，最终导致边境口岸的发展严重滞缓。

(四)体制机制不顺

虽然边境陆路口岸是由中央和地方政府共同投资建设的，但是在后期收入分配时，就出现了分配不合理的问题。一个边境陆路口岸的设立，首先需要地方政府进行可行性分析并整理成报告，然后提交给国家口岸办及相关部门进行审阅、提出建议，最后上交给国务院审批，通过审批后，该项目的启动资金由中央和地方政府共同承担，口岸建成后，国家口岸办会派人来验收，合格后可正式投入使用。建立边境陆路口岸既无法使地方政府短期内得到直接利益，也无法对当地的经济起到实质性地推动作用。其次，边境陆路口岸的管理机制与运行模式无法兼容，从而导致口岸工作效率低下。由于边境陆路口岸的地理位置特殊、职能较多、人员流动量大、跨境贸易事物繁杂等诸多原因，因此管理起来非常困难，最终导致边境口岸出现办事效率底下、内部人员混乱、各项事务纠缠不清、办理手续重复繁杂等问题。在这样的运行机

制和管理模式下，边境陆路口岸将很难得到长远的发展。

三、再造边境陆路口岸对外开放优势的对策建议

边境陆路口岸作为对外开放的关键节点，面对不断增长的贸易需求，如何将优势转化为发展的驱动力，如何克服自身的短板，如何在对外开放大形势不断积累优势，是当前必须解决的燃眉之急。

(一)深化睦邻友谊

新一轮的对外开放要求我国必须同周边国家保持长久稳定的友好合作关系，尽管我国地缘政治情况复杂，同多个国家还存在领土纠纷，但当今世界的主题依然是“和平与发展”。此外，我国虽然在近年来取得了不错的发展，但仍然处于内忧外患的境地。所以更应该珍惜当下的和平，抓紧机遇谋求更好的发展，在面对周边国家时我们应当表现出一个大国该有的胸怀和担当，同邻国主动积极地建立友好关系，在处理领土纠纷问题上我们应该秉持“搁置争议，共同开发”的原则，时刻保持“合则双赢，斗则两败”的大局意识观，深化与周边国家的近邻友谊，借助“一带一路国际合作高峰论坛”这样的大型外交平台向所有周边国家表明我国“睦邻、安邻、富邻”的双边理念和一向奉行的“与邻为善，与邻结伴”的基本方针，同时借助地理、人文、风俗相通的独特优势拉近彼此的距离，积极与周边国家元首展开对话，对于突出问题应该秉持“互商互谅”的原则，把问题放到桌面上来谈，尽量避免受到冷战思维的影响而拒绝沟通。同时还要与周边国家确立政治互信，积极推

动边境陆路口岸的发展，稳定边境地区局势，努力营造良好的边境贸易环境。

(二)平衡贸易利益

边境陆路口岸要想实现长久地发展，必须平衡双边贸易利益，即“互利共赢”才是关键所在。如果不能双赢，双方贸易不平衡就会反过来危害两国的友好关系。因此，平衡贸易利益，对于边境陆路口岸的发展来说尤为重要。

第一，要对边境陆路口岸的贸易合作进行优化和调整，提高产业层次并不断向更高端的产业靠拢。因为我国在长期的发展中已经具有较完备的工业体系，并且拥有现代化先进设备，前沿科学技术，产能富足，而大部分周边国家尚处于工业化建设的初期阶段，对于先进设备和技术有很大的需求，对于这方面的经济合作愿望也非常强烈。政府可以适当地利用部分高端技术和先进设备来满足周边国家工业发展的强烈诉求，这不仅可以体现我国与周边国家友好合作的诚意，而且会让周边国家对于边境陆路口岸的经济贸易合作产生深度依赖，在实现口岸经济合作领域由轻工业产品向重工业产品转变的同时，充分满足了周边国家的核心需求。

第二，跨境产业链就是周边区域经济发展的衍生物，从境内的原料采集，到边境口岸进行半成品的加工，再到境外的批量出售，跨境产业链对于双边贸易都是一种省时省力的快捷通道，再加上我国与周边国家正好有互补型的经济结构和能源供需链，这也是跨境产业链得以形成的巨大优势之一。引导跨境产业链的构建，不仅需要周边国家的积极响应，同时还需要双方合理安

排产业分工,平衡双边利益,只有这样,口岸的功能升级才能顺利进行,两国才能共同享受跨境产业链带来的经济效益。

(三)共商对等发展

边境陆路口岸与东部沿海港口的对外开放形式不同,沿海港口的对外开放形势是“一对多”,属于多边贸易,发展模式趋向自由化和多元化,而边境口岸则不同,其对外开放的形式属于“一对一”,是典型的双边贸易,故而边境口岸的发展必须实现双边对等模式。

第一,保证基础设施建设对等发展。由于周边国家的经济发展相对落后,基础设施建设不够完善,所以笔者建议政府可以设立专项基金援助计划,对相对落后的周边国家进行重点扶持,帮助其建设和完善边境口岸处的公路、铁路、办公楼、信息化设备,缓解口岸的承载压力,提高口岸的功能性和便捷性,有利于边境口岸的长远发展。

第二,要在协商的基础上实现双边互通。由于边境口岸同时面向两个国家,所以对于口岸进出口货物必须要有统一的认证和抽检机制,同时需要双方作息时间一致、审查标准一致、操作流程一致,这样可以大大提高口岸工作效率。其次,要逐步实现与周边国家的技术互识、信息互享、监管互认,进一步扩大与相关国家在检疫标准上的共识,尽快与周边国家建立 AEO (经认证的经营者)互认机制,以便在通关检查中实现联合办公、并联检查,同时开展多通道的监管模式和联合预检测机制,从而大大提高口岸处货

物通关的效率。

(四)优化顶层设计

优化顶层设计,目的是为了进一步提高边境口岸的自身竞争力,在新一轮的对外开放中更好地克服自身局限,从而在经济方面实现质的飞跃。

第一,立足于边境陆路口岸的战略地位和功能的特殊性,为边境陆路口岸设立专项发展计划,主要内容包含对东北、西北、西南三大边境口岸群落的资源整合,努力集中并扩大优势,突出重点,努力实现边境口岸平台效应,打造具有独特地理环境优势的口岸部落群,同时辐射内陆腹地,保证周边区域协调发展。比如,在西北口岸群落设立牧场养殖场等特殊口岸,提高该区域边境口岸的竞争力。

第二,对边境口岸的投资建设和收入分配制度进行改革。首先,对于边境陆路口岸从属关系要明确划分,如果由中央直接管理,按理就由中央拨放资金,由中央对口岸的管理模式和运行体制进行统一规划。如果由地方政府和中央共同开发,那么投资收益也应该共同分享,这样一来就可以从源头上划清地方和中央各自的权利和义务,有利于边境口岸的长远发展。

第三,努力开发边境口岸新的投资融资体制。根据中央和地方政府对于边境口岸建设所投入的资金情况,积极寻找具有潜力的社会资金,在口岸建设初期行之有效地逐步打开对边境陆路口岸基础设施建设的投资市场,并允许社会资本通过合理合法的方式入股,参与边境口岸的基础设

施建设。聚集一切阶层,团结社会上一切对边境口岸建设有利的因素,集中力量打造对外开放的新平台,从而解决边境口岸建设资金短缺的问题。

具体实施方案可分为三步:第一,申请成为边境自由贸易口岸,先以一两个地区为试点,如果效果好可以进一步推广,试点地区可选择发展相对较好的口岸,如内蒙古满洲里口岸、广西凭祥口岸等,这样做主要是可以快速产生效果,并且容易带动周边区域共同发展;第二,借鉴国际自由贸易区的成功经验,结合口岸自身特点来定制符合自身的总体发展规划;第三,上报国务院审批,准予实施后立刻投入运营,后期再根据实际效果来不断完善和修改。▲

参考文献:

- [1] 穆沙江·努热吉. “一带一路”经济走廊陆路节点口岸产业发展潜力及路径 [J]. 中国流通经济, 2020(2):47-58.
- [2] 蒲莉莉, 刘斌, 张琴琴, 玛依努尔·哈斯木江. 新疆陆路边境口岸重要地理要素识别提取研究[J]. 测绘与空间地理信息, 2019(9): 50-53.
- [3] 邓玉函, 秦红增. 合作共赢: 近代以来中越边境陆路口岸演变研究 [J]. 中国边疆史地研究, 2019(3):163-174+216-217.
- [4] 张欣, 崔日明. “一带一路”倡议下边境陆路口岸对外开放优势再造研究[J]. 亚太经济, 2019(4): 111-117+152.
- [5] 张丽君, 于倩. 中国陆路边境口岸城镇“双核心”发展路径——以新疆霍尔果斯为例[J]. 开发研究, 2018(6):45-52.