

【区域协调发展】

区域协调发展战略背景下中国边境经济合作区发展研究^{*}

胡伟 于畅

摘要:边境经济合作区作为边境地区拓展与周边国家经贸合作的主要窗口,对于促进边境地区民族团结与社会稳定具有重要意义。随着“一带一路”建设逐年取得突破性进展,沿边大通道建设快速推进,边境经济合作区再次站在了谋求跨越式发展的新起点。深化边境经济合作区建设,推动沿边地区经济发展,对于构建更加有效的区域协调发展新机制具有特殊的现实意义。在深入剖析中国国家级边境经济合作区的发展历程的基础上,对其政策支持、发展现状与特征进行梳理发现,深化边境经济合作区建设面临政策优势趋弱、发展空间受限、产业发展滞后、管理权限掣肘、建设资金不足等主要问题,应从强化政策支持力度,加快推进制度创新,深化双边协调机制,创新金融支撑体系进行改进。

关键词:区域协调发展;边境经济合作区;沿边地区;沿边开发开放;“一带一路”建设

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)02-0044-12 **收稿日期:**2019-08-15

***基金项目:**国家社会科学基金研究阐释党的十九大精神专项课题“十八大以来党和国家事业历史性变革的经验总结研究”(18VSJ004)。

作者简介:胡伟,男,中国社会科学院工业经济研究所博士后,副研究员(北京 100044)。

于畅,男,中国社会科学院工业经济研究所博士后(北京 100044)。

实施区域协调发展战略是新时代国家重大战略之一,是贯彻新发展理念、建设现代化经济体系的重要组成部分。党的十八大以来,中国推出一系列重大区域战略,经济空间布局更为优化;党的十九大明确指出“进入新时代,更加突出的问题是发展的不平衡不充分,这已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素”,并提出“实施区域协调发展战略”。建立更加有效的区域协调发展新机制,沿边开发开放是重要一环,随着“一带一路”建设逐年取得突破性进展,沿边大通道建设快速推进,边境经济合作区再次站在了谋求跨越式发展的新起点,对于维护沿边稳定与推动沿边地区经济发展的重要性更加凸显。

边境经济合作区作为沿边开放的重要载体和平台,在提升沿边开放水平、增进与周边国家经济

合作交流、打造边疆经济增长点、促进边境地区民族团结与社会稳定等方面作出了重要贡献。经过20多年的发展,边境经济合作区逐渐发展成为沿边开发开放的前沿阵地,在促进沿边经济发展和深化毗邻地区合作方面发挥了良好的“地缘优势”作用。但由于其地缘特征的特殊性,以及早期核准边境经济合作区面积与选址时缺少足够的前瞻性规划,边境经济合作区的发展现状未能很好地适应全方位开放型经济新格局,在中国区域经济发展战略中的探索与引领作用日趋甚微。系统梳理边境经济合作区的发展历程、特征及其所面临的发展困境,不仅有助于完善中国沿边开发开放思路,对构建更加有效的区域协调发展新机制也有独特的现实参考价值。

一、文献综述

边境经济合作区被学界认为是继经济特区、经济开发区等以来城市开发的又一种形式,是沿边地区迈向国际性开发与合作的标志性动作(林泉礼,1993),是沿边经济融入世界经济的先行区(黑河市经济研究中心,1994)。大部分研究均围绕某个边境经济合作区展开,其中以珲春边境经济合作区的研究居多,如林泉礼(1993)从世界性大城市的目标出发来构思珲春边境经济合作区的总体规划;陈斌进(1994)指出珲春边境经济合作区是珲春市经济发展的重要环节,市里不仅成立了专门机构(管委会、经济发展局、规划建设局等),还建立了一些负责合作区开发的专业公司;周密(1994)认为珲春边境合作区建设宜先做区域环境影响评价,再进行单项目环境影响评价;隋清江(1994)、张爱珠(1996)认为珲春边境经济合作区将成为图们江国际合作开发的核心地带,为图们江各国自由经济区的发展模式和思路方面提供借鉴。也有部分学者围绕丹东边境经济合作区(段文娟,2009;关尼亚,2011)、黑河边境经济合作区(张砚清,1998)、博乐边境经济合作区(王旭梅,2012)、伊宁边境经济合作区(姚付龙,2012)、满洲里边境经济合作区(叶茹罕,2014)、绥芬河边境经济合作区(马龙泉,2015)等展开研究。与此同时,边境经济合作区的生态建设和环境影响评估开始受到学者关注(高峰,1994;周密,1995),战成秀(2013)指出在未来边境经济合作区发展中必须强调生态化模式的建立。这些研究为顺利推进边境经济合作区建设提供了多维视角,也提出了一些切实可行的政策建议,为深化沿边开发开放奠定了理论基础。

然而,现有文献对边境经济合作区的研究长期缺乏宏观视角,直到21世纪以后才逐渐有学者从宏观视角对边境经济合作区的功能定位与发展方向进行研究。田广伟(2004)认为边境经济合作区应具有充当沿边开发增长极、发挥经济通道作用、推动产业结构优化、强化服务体系、引导边境贸易规范化发展、引导邻国对等政策、促进边疆稳定发展等七个方面的功能;周建松(2011)认为边境经济合作区应立足于中介服务功能、旅游功能、边贸功能、合作平台、生产加工等五大功能定位;周民良

(2011)指出边境经济合作区是典型的园区形态,应科学设计边境经济合作区的发展方向,把国家政策与地方努力结合起来。

“一带一路”倡议提出以来,有学者围绕“一带一路”给边境经济合作区发展带来的机遇与挑战(牛建宏,2016;付永丽,2019)进行分析,也有学者就“一带一路”框架下边境经济合作区面临的金融困境及对策(张文生,2016)、“一带一路”背景下边境经济合作区发展战略(邬晓霞,2017)等展开研究,但这些研究仍或多或少地聚焦于个例展开。如陈卫杰等(2019)创新性地对国家级边境经济合作区的空间治理与机制创新进行了研究,并结合浦东新区的先行先试经验,提出创新的解决思路和行动策略,但仍未走出“以个例开展边境经济合作区研究”的窠臼。

总体来看,边境经济合作区并未成为研究热点,现有文献多从个例出发,侧重剖析其所面临的问题及发展路径,缺少从国家区域发展战略的视角对边境经济合作区进行高维审视,且鲜有文献从全局视角就边境经济合作区与区域协调发展之间的关联进行分析。胡超(2019)将边境经济合作区设置于中国改革开放进程进行历史审视,就边境经济合作区建设历程、共性特征与问题展开分析,首次为边境经济合作区的研究提供全局视角,但更多地侧重于全方位开放格局视角。因此,从新时代推动区域经济高质量发展、促进形成更有效区域协调发展新机制的内在需求来看,从全局视角对边境经济合作区加以分析,不仅对于深入推动“一带一路”建设有重要积极意义,对于优化国土空间格局,加快形成更加有效的区域协调发展新机制也有重要参考价值。

二、边境经济合作区发展历程

中国边境经济合作区建设始于1992年,截至当前(2019年8月),中国已批准设立国家级边境经济合作区17个(见表1)^①,具体包括:内蒙古、广西、云南、新疆、黑龙江、吉林、辽宁等省(区)地方。

从既有17个国家级边境经济合作区的批设时间来看,1992年是中国国家级边境经济合作区元年,也是国家级边境经济合作区设立的高峰期,这一年国务院先后批准14个国家级边境经济合作

表1 国家级边境经济合作区分布情况

序号	省/区(个数)	名称	批准时间	主要面向国家
1	内蒙古(2)	满洲里边境经济合作区	1992年9月	俄罗斯
2		二连浩特边境经济合作区	1993年6月	蒙古
3	辽宁(1)	丹东边境经济合作区	1992年7月	朝鲜
4	吉林(2)	珲春边境经济合作区	1992年3月	朝鲜
5		和龙边境经济合作区	2015年3月	
6	黑龙江(2)	绥芬河边境经济合作区	1992年3月	俄罗斯
7		黑河边境经济合作区	1992年3月	
8	广西(2)	东兴边境经济合作区	1992年9月	越南
9		凭祥边境经济合作区	1992年9月	
10	云南(4)	临沧边境经济合作区	2013年9月	缅甸
11		河口边境经济合作区	1992年9月	越南
12		畹町边境经济合作区	1992年9月	缅甸
13		瑞丽边境经济合作区	1992年12月	
14	新疆(4)	博乐边境经济合作区	1992年12月	哈萨克斯坦
15		伊宁边境经济合作区	1992年12月	
16		塔城边境经济合作区	1992年12月	
17		吉木乃边境经济合作区	2011年9月	

区。在随后的近20年间,国家层面暂停了国家级边境经济合作区的批设,直到2011年,才又重启国家级边境经济合作区的批设,但这一时期不再批量设立,而是根据实际需要单点设立,2015年批设和龙边境经济合作区后进入政策调整期,拟对新设国家级边境经济合作区的准入条件、审核标准等进行规范和明确。

1.1992年集中批设

1992年,国务院先后批准设立了广西的凭祥、东兴,云南的河口、畹町、瑞丽,新疆的伊宁、博乐、塔城,内蒙古的满洲里、二连浩特,黑龙江的黑河、绥芬河,吉林的珲春和辽宁的丹东14个边境经济合作区。

1992年3月9日,《国务院关于进一步对外开放黑河等四个边境城市的通知》决定进一步对外开放黑龙江黑河、绥芬河、吉林珲春和内蒙古自治区满洲里四个边境城市,并提出“可在本市范围内划出一定区域,兴办边境经济合作区,以吸引内地企业投资为主,举办对独联体国家出口的加工企业和相应的第三产业”。在黑龙江、吉林、内蒙古各级政府的大力支持下,黑河边境经济合作区、绥芬河边境经济合作区、珲春边境经济合作区、满洲里边境经济合作区相继经国务院批准成立。

1992年6月9日,《国务院关于新疆维吾尔自治区

进一步扩大对外开放问题的批复》明确指出,“同意进一步开放伊宁、博乐、塔城三个边境城市,实行国函〔1992〕21号文件赋予黑河等四个边境城市的各项政策”。随后不久,伊宁边境经济合作区、博乐边境经济合作区、塔城边境经济合作区经国务院批准设立^②;《国务院关于进一步对外开放南宁、昆明市及凭祥等五个边境城镇的通知》,对凭祥、东兴、畹町、瑞丽、河口等五市(县、镇)的开放政策进行具体规定,明确提出“允许在具备条件的市(县、镇)兴办边境经济合作区”。由此,在广西、云南各级政府的积极努力之下,凭祥边境经济合作区、东兴边境经济合作区、畹町边境经济合作区、瑞丽边境经济合作区、河口边境经济合作区经国务院批准设立。

1992年7月7日,《国务院关于丹东市建立边境经济合作区的批复》同意丹东市在继续实行沿海经济开放区政策的同时,建立边境经济合作区。1992年7月30日,国务院决定进一步对外开放二连浩特市,实行国务院赋予黑河等四个边境开放城市的各项政策,在内蒙古各级政府的积极支持下,二连浩特边境经济合作区由国务院批准成立。

至此,中国在1992年集中批准的国家级边境经济合作区14个,分布在内蒙古、吉林、辽宁、黑龙江、新疆、广西、云南等7省(区),主要面向俄罗斯、蒙古、朝鲜、越南、缅甸、哈萨克斯坦等邻国(详见表1)。

2.2011年后单点批设

时隔近20年之后,国家层面才相继在2011年、2013年、2015年批准设立吉木乃边境经济合作区、临沧边境经济合作区和龙边境经济合作区。

2011年9月6日,国务院正式批准设立吉木乃国家级边境经济合作区,明确要求:“将吉木乃国家级边境经济合作区建设成为境内外能源资源开发、加工生产制造、商品贸易、仓储转运、国际物流采购的综合经济功能区,成为经济发展、边疆稳定、民族团结、社会和谐的开发示范区”^③。2013年9月23日,国务院正式批准临沧边境经济合作区为国家级边境经济合作区。在国务院关于设立临沧边境经济合作区的复函中提出:“将临沧边境经济合作区建设成为集建材、农产品等生产加工和物流、边贸、旅游等功能于一体的综合经济功能区,形成沿边地区参与国际竞争的新优势。”2015年3月3日,国务院正式批准吉林和龙市设立边境经济合作区,定名为和龙边境经济合作区,实行现行边境经济合作区的政策,和龙边境经济合作区将成为集加工、边贸、旅游、物流等功能于一体的特殊经济区域。

随后,地方政府积极申报国家级边境经济合作区的热情不减,一方面积极推动新设国家级边境经济合作区,另一方面积极推动省级边境经济合作区设立与建设。2012年5月16日,云南省人民政府出台《关于加快推进边境经济合作区建设的若干意见》(云政发[2012]77号),明确指出:“省人民政府决定批准麻栗坡(天保)、耿马(孟定)、腾冲(猴桥)、孟连(勐阿)、泸水(片马)和勐腊(磨憨)为省级边境经济合作区,并积极争取国家将其批准为国家级边境经济合作区。”^④2015年11月,广西壮族自治区商务厅在征求相关部门意见的基础上致函自治区政府办公厅支持防城港市设立防城边境经济合作区,并于2016年发布《关于争取设立广西防城边境经济合作区的提案》(第20160246号),关于新设国家级防城边境经济合作区的请示上报国务院,并由国务院批转商务部办理,但由于边境经济合作区进入政策调整期,新设边境经济合作的审批工作再次暂停。2018年12月,吉林省人民政府批复《关于申请在集安市设立省级边境经济合作区的请示》(通市政文[2017]55号)、《关于申报临江省级边境经济合作区的请示》(白山政文[2018]43号),同意设立集安边境经济合作区、临江边境经济合作区,纳入省

级开发区管理序列,享受省级开发区的经济管理权限和优惠政策。

三、边境经济合作区的政策支持

尽管国家级边境经济合作区的存在感不如国家级新区和自由贸易试验区,作为沿边开发开放的重要窗口,国家层面对边境经济合作区的政策支持持续深化,沿边省(区)各级政府对边境经济合作区的支持不断升级。

1. 国务院持续支持边境经济合作区建设

一是国务院多次发文支持边境经济合作区发展,确立国家级边境经济合作区与国家级经济技术开发区合并管理的方向。2008年10月,国务院发布《关于促进边境地区经济贸易发展问题的批复》(国函[2008]92)(以下简称《批复》),同意对国家级边境经济合作区,比照执行中西部地区国家级经济技术开发区基础设施项目贷款财政贴息优惠政策。《批复》基本确立国家级边境经济合作区与国家级经济技术开发区合并管理的方向,理顺了国家级边境经济合作区划转至商务部管理后的政策支持思路。2011年6月,国务院办公厅印发《关于印发兴边富民行动规划(2011—2015年)的通知》(国办发[2011]28号),提出:“加快边境经济合作区发展,支持符合条件的边境经济合作区扩大规模和调整区位,支持符合条件的边境经济合作区按现有程序向国务院申请设立综合保税区等海关特殊监管区域,建立东部沿海开发区与边境经济合作区对口协作机制。”^⑤

二是国务院在促进省域(如云南、内蒙古)开放的文件中特别注重边境经济合作区发展。2011年5月,国务院出台《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》(国发[2011]11号),提出将建设临沧边境经济合作区上升为国家沿边开放战略^⑥。6月,国务院下发《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》,明确提出:“探索在巴彦淖尔等有条件的地区设立边境经济合作区,支持在符合条件的地区设立海关特殊监管区和保税监管场所。”^⑦

三是新时期将边境经济合作区作为沿边重点开发开放地区。2013年,国务院《关于加快沿边地区开发开放的若干意见》(国发[2013]50号)提出,

“研究在条件比较成熟的边境地区设立新的边境经济合作区和跨境经济合作区”。2015年,国务院印发《关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》(国发〔2015〕72号)提出边境经济合作区是中国深化与周边国家和地区合作的重要平台,并将已批准设立的17个国家级边境经济合作区列入沿边重点开发开放名录^⑧。

四是支持边境经济合作区开展“跨区”合作。为全面落实区域协调发展战略各项任务,促进区域协调发展向更高水平和更高质量迈进。2019年5月,国务院印发《关于推进国家级经济技术开发区创新提升打造改革开放新高地的意见》(国发〔2019〕11号),指出:“支持国家级经开区与边境经济合作区、跨境经济合作区开展合作,共同建设项目孵化、人才培养、市场拓展等服务平台和产业园区。”^⑨

2. 边境经济合作区纳入开发区管理体系

一是商务部接过国务院特区办接力棒。2007年12月,商务部印发《关于落实科学发展观构建和谐开发区的指导意见》(商资发〔2007〕500号)将边境经济合作区纳入开发区管理体系,在政策待遇上趋同于国家级经济技术开发区^⑩。2008年“大部制”改革之际,边境经济合作区的管辖单位由国务院特区办划归商务部,商务部针对边境经济合作区开展了一系列调研工作,并酝酿对边境经济合作区的鼓励政策在土地、金融、税收等方面给予更大力度的优惠条件。从实际执行情况来看,商务部对国家级边境经济合作区,比照执行中西部地区国家级经济技术开发区基础设施项目贷款财政贴息的优惠政策(曲凤杰,2011)。

二是商务部作为主管单位持续推出支持边境经济合作区发展的政策措施,推动边境经济合作区与开发区政策趋同。2009年3月,商务部下发《关于落实科学发展观促进边境经济合作区又好又快发展的意见》(商资发〔2009〕84号),提出探索以跨境合作为突破口优化整合和提升区域功能,以“外联内引”为手段加快推动开放型产业向沿边地区转移,充分发挥辐射带动作用。2011年11月9—10日,全国国家级经济技术开发区和边境经济合作区工作会议在广州召开,时任商务部副部长王超提出要将边境经济合作区建设成为“提升沿边开放水平、促进对外合作交流、推动区域经济一体化的重要载体平台;经济发展、边疆稳定、民族团结、社会和谐的开发示范

区”。^⑪2012年11月,商务部印发《国家级经济技术开发区和边境经济合作区“十二五”发展规划(2011—2015年)》,明确指出“十二五”期间,边境合作区要继续作为深化改革的“试验田”、扩大开放的排头兵、科学发展的引领者和社会和谐的示范区。

3. 多部门联合支持逐步形成强劲政策合力

2012年11月,商务部、财政部、国土资源部、住房城乡建设部、海关总署、税务总局联合发布《关于规范和促进边境经济合作区发展的意见》(商资发〔2012〕421号)(简称《意见》),提出:“要将边合区建设成为集双边贸易、加工制造、生产服务、物流采购等功能于一体的特殊经济功能区,成为沟通国内外资源、市场产业和资金的区域性节点,成为睦邻友好、务实合作互利共赢的经济合作典范,成为提升沿边开放水平、促进对外合作交流、推动区域经济一体化的重要载体平台,成为经济发展、民族团结、边疆稳定、社会和谐的开放示范区。”《意见》提出了财政支持、税收减免、用地指标、海关特殊监管、劳务合作和工程承包、进出口商品配额及金融信贷支持等10项鼓励政策和支持措施^⑫。

4. 地方政府积极推动边境经济合作区建设

2014年5月6日,云南省人民政府出台《支持临沧边境经济合作区建设若干政策》(云政发〔2014〕24号),从7个方面25条措施支持临沧边境经济合作区建设。2016年7月,云南省人民政府《关于印发云南省沿边地区开发开放规划(2016—2020年)》(云政发〔2016〕55号),明确提出“加快建设瑞丽、畹町、河口、临沧国家级边境经济合作区,稳步发展腾冲(猴桥)、麻栗坡(天保)、孟连(勐阿)、泸水(片马)、勐腊(磨憨)省级边境经济合作区”;同时还要提升边境经济合作区发展水平,在国家级边境经济合作区建设与扩区移位等方面给予支持,提升省级边境经济合作区发展能力的基础上,积极争取设立国家级边境经济合作区^⑬。

与此同时,边境经济合作区也在积极行动,如临沧边境经济合作区管委会在2016年11月印发《临沧边境经济合作区“十三五”发展规划》,对临沧边境经济合作区所面临的发展形势及其发展现状进行分析,不仅重新明确了其发展定位和目标,还编制了“十三五”时期重点项目投资计划表^⑭。

四、边境经济合作区发展现状与特征

随着“一带一路”建设的推进和全方位对外开放格局的逐步形成,区域发展的战略新机遇不断释放,沿边地区正由开放末梢变为开放前沿,沿边重点地区迎来助力国家发展战略的高光时期,作为沿边开发开放重要窗口的边境经济合作区将更加凸显“内引外联、东联西出”的中枢功能。纵观近30年来边境经济合作区的发展历程与成效,其主要特征表现在三个方面。

1.“准政府机构”管理日臻完善

一般来说,国家级边境经济合作区一经国务院批准设立,地方政府会立即启动机构设置并核定编制,作为当地政府的派出机构设立边境经济合作区管委会,管委会是上级政府设立的管理边境经济合作区并行使社会与经济职能的组织,主要负责边境经济合作区的建设与管理(胡超,2019),从其实际职责的执行来看,管委会具有“准政府机构”属性。县(市)级政府往往比照其同级别设立管委会,如伊宁边境经济合作区管委会机构规格于2013年由原来的副县级升格为正县级,为伊宁市人民政府的派出机构;吉木乃边境经济合作区管理委员会则是正县级全额事业单位;地市级政府则倾向于下调行政级别设立管委会,如丹东边境经济合作区管委会由于与丹东新区合署办公^①,其行政级别是副厅级。

管委会的工作人员身份类型主要存在行政编制、事业编制、事业工勤编制三种,如伊宁边境经济合作区管委会根据三定方案核准行政编制22名,事业编制34名(含苏拉宫15名),事业工勤编制3名。从管委会下设机构来看,其内设机构基本围绕规划建设、经济发展、招商引资等核心职能设立,各边境经济合作区之间存在较大差异。比如吉木乃边境经济合作区仅有党政办公室、商务经济发展局、规划建设局和招商局;珲春边境经济合作区管委会陆续组建了管委会办公室、经济发展局、规划建设局、农村工作委员会、财政局、工商物价局、劳动人事局、土地分局、国税分局、地税分局、公安分局,并成立了党工委和各局、委、办基层党组织。

由于边境经济合作区管委会是当地政府的派出机构,往往不具备“全能”组织机构,为明晰边境经济合作区的地位,大多数边境经济合作区都制定

了地方性法规或管理条例,如《满洲里边境经济合作区管理条例》(2010)明确指出:“满洲里市人民政府在合作区设立边境经济合作区管理委员会(以下简称合作区管委会),对合作区内的经济、社会事务实行统一领导和管理。自治区人民政府、满洲里市人民政府要根据国家有关规定,赋予合作区管委会相应的管理权限;各有关部门要在职责范围内,配合合作区管委会工作,支持合作区管委会依法行使职权。”

2.发展强劲但尚未成为沿边引擎

边境经济合作区建设较好地发挥了地缘优势,利用国内国外两个市场、多种资源的优势开展经贸合作,显著带动了沿边地区经济发展。“十一五”时期,边境经济合作区的口岸基础设施和通关能力得到进一步完善与提升,对外经贸和人员往来的形式与内容持续得到丰富,与周边国家的开放合作水平明显提升,对外贸易和利用外资规模日益扩大。2010年,边境经济合作区进出口总额达95亿美元,实际利用外资达4.1亿美元^②。2014年,16个边境经济合作区(和龙边境经济合作区于2015年3月设立)实现地区工业总产值873.94亿元,进出口贸易总额944亿元,实际利用外资27.73亿元^③。然而,与国家级经济技术开发区相比,边境经济合作区并没有成为拉动沿边地区经济发展的强大引擎(曲凤杰,2011)。

3.积极寻求广泛合作并取得成效

一是以PPP合作推动基础设施建设。随着PPP合作模式在基础设施及公共服务领域广泛推进,边境经济合作区纷纷启动PPP项目,以此加速推动合作区的基础设施建设。2017年11月,二连浩特边境经济合作区启动建设工程PPP项目;2018年5月,和龙边境经济合作区启动高新技术孵化器二期工程PPP项目政府和社会资本合作(PPP)项目;2018年6月,云之龙招标集团有限公司对凭祥边境经济合作区友谊关园区——宁明县工业集中区基础设施二期工程PPP开展招标合作。

二是积极争取亚洲开发银行(亚行)支持。2015年,吉木乃边境经济合作区从亚行贷款额约4000万元;2018年12月,临沧边境经济合作区利用亚行贷款基础设施综合发展项目正式获亚行批准,是云南唯一列入国家“一带一路”建设的补充项目,也是亚行重点推动的区域合作与一体化示范项目^④。

三是深化与开发区和产业园区之间的合作。第一,合署办公。2007年,丹东边境经济合作区管委会与临港产业园区管委会合署办公,2013年,丹东临港产业园区更名为丹东新区;2013年,伊宁边境经济合作区管委会加挂伊宁高新技术产业开发区管委会和伊宁苏拉宫工业园管委会牌子。第二,区域交叉重叠。凭祥边境经济合作区由于与凭祥综合保税区有交叉重叠,从而深化了与保税区之间的合作。第三,积极探索结对帮扶。2018年,经商务部研究确定,青岛经济技术开发区与广西凭祥边境经济合作区签订合作协议,建立结对帮扶,双方将在规划编制、产业发展、投资促进、人才交流、信息互通等方面进行深入合作,协作发展。

五、边境经济合作区面临五大主要问题

随着新一轮对外开放加速推进,以及区域协调发展战略逐步落到实处,沿边省(区)的发展空间越来越广阔,沿边地区经济社会发展迎来历史新机遇,但也面临诸多发展难题,集中表现在五个方面。

1. 政策优势趋弱

边境经济合作区由于远离国家经济中心,且其依托城市经济体量较小,能给予的支持较为有限,因而借助政策优惠起步,是促进边境经济合作区发展的共同做法(周民良,2011)。为加快合作区建设,国务院制定了有别于沿海地区的政策体系,包括贴息贷款、税收优惠、财政定额返还等扶持政策,短期内在沿边地区形成了特色突出的政策高地。然而伴随中国改革开放持续深化,边境经济合作区的政策优势面临加速趋弱的困境。

推陈出新的沿边开发开放新平台持续挤压边境经济合作区的政策优势。沿边地区相继推出的开发开放平台进一步挤压了边境经济合作区的政策优势,如重点开发开放试验区、沿边经济开放特区、国际合作示范区、跨境经济合作区、沿边金融综合改革试验区等,往往伴随着一系列更具针对性的特殊政策。

区域发展战略形成政策挤压。在各边境经济合作区的扶持政策体系中,财政贴息、税收优惠与减免是普遍性的做法,由于边境经济合作区处于西部和东北地区,在西部大开发、东北振兴等区域战略推出之前,其政策优势较为显著,当西部大开发、

东北振兴等区域发展战略陆续推出后,边境经济合作区政策优势逐渐趋弱。

特色发展平台与边境经济合作区形成强劲政策竞争。持续向沿边地区挺进的国家级经济技术开发区率先与边境经济合作区形成了强劲的政策竞争,紧随其后的是逐步向内地和沿边省(区)布局的高新技术开发区、国家级新区、自由贸易试验区、综合保税区等再次与边境经济合作区形成强劲政策竞争。

2. 发展空间受限

发展空间受限,纷纷迎来扩区。大部分边境经济合作区成立于20世纪90年代初,最初核定的区域往往处于城市边缘,且大多在沿边开放城市,随着城市化进程向前推进和城市建设加快,城市建设用地需求激增,大量挤占边境经济合作区用地,面对产业发展的不断增长的用地需求,边境经济合作区纷纷加入扩区行列。为解决边境经济合作区的产业发展受建设用地严重不足的制约问题,2009年起,凭祥市拟定了凭祥边境经济合作区区域调整和扩区方案并上报自治区人民政府,2010年,东兴市拟定了东兴边境经济合作区区域调整和扩区方案并上报国务院^⑨;瑞丽边境经济合作区原区划面积6平方千米,2013年12月经德宏州委、州政府决定对瑞丽边境经济合作区进行扩区移位。

核准面积与实际管辖面积悬殊。根据中国开发区审核公告目录(2018年版),边境经济合作区的核准面积普遍偏小,面积最大的吉木乃边境经济合作区也仅14.39平方千米,面积最小的和龙边境经济合作区不足1平方千米(仅0.76平方千米),17个边境经济合作区的总面积才97平方千米(详见图1)。根据商务部投资促进事务局的资料显示,17个边境经济合作区的实际管辖面积远超其核准面积,达到575.77平方千米,接近核准面积的6倍,实际管辖面积最大的辽宁丹东边境经济合作区因与丹东新区合署,以至其实际管辖面积达到117.96平方千米。伊宁边境经济合作区的实际管辖面积剧增至110平方千米,包括伊宁高新技术开发区和伊宁苏拉宫工业园。

3. 产业发展滞后

边境经济合作区不仅存在主导产业单一、薄弱的问题,还存在主导产业转型升级迟滞等问题。如表2所示,在过去的十几年间,边境贸易所有边境经

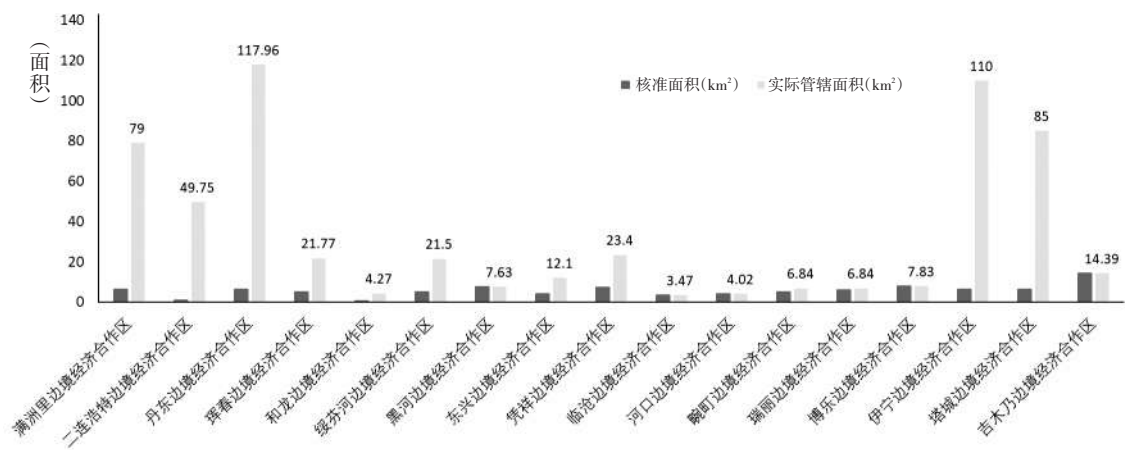


图1 中国边境经济合作区核准面积与实际管辖面积

资料来源:中国开发区审核公告目录(2018年版)、商务部投资促进事务局。

说明:原单位为公顷,表中面积已根据“1公顷(ha)=0.01平方千米(km²)”进行换算。

济合作区主导产业出现频率最高的,其次是商贸物流和进出口(加工),可见边境经济合作区的主导产业几乎都是围绕其“边境优势”而展开的,这一方面体现出边境经济合作区较好地发挥了地缘优势作用,但从另一方面来看,其主导产业并未能有效地依托其地缘优势进行拓展,更多地停留在边境贸易的初级配套方面,如商贸物流、进出口加工等。工业基础薄弱。边境经济合作区主导产业中的工业成分主要是资源性加工,如林木加工、农副产品加

工、进口资源加工等,其工业化发展水平整体滞后于全国水平。2006年仅满洲里边境经济合作区将精细化工加工作为其主导产业,丹东边境经济合作区将设备制造、电子、医药作为其主导产业,在一定程度上体现了边境经济合作区的工业基础。但直到2018年,边境经济合作区的工业基础并未见强化,精细化工加工不再是满洲里边境经济合作区的主导产业,丹东边境经济合作区转向将汽车及零部件、仪器仪表作为主导产业,吉木乃边境经济合作

表2 边境经济合作区主导产业

名称	主导产业(2006年)	主导产业(2018年)
二连浩特边境经济合作区	边境贸易、木材和建材加工、食品及畜产品加工	进出口贸易、木材加工、矿产品加工
丹东边境经济合作区	设备制造、电子、医药	汽车及零部件、仪器仪表
珲春边境经济合作区	纺织服装、林产品和矿产品加工、农副产品深加工	纺织服装、木制品、能源矿产
和龙边境经济合作区		进口资源加工、边境贸易、旅游
绥芬河边境经济合作区	边境贸易、服装、木材加工	边境贸易、服装、木材加工
黑河边境经济合作区	边境贸易、木材和轻工产品加工、农副产品加工	边境贸易、木材加工、轻工产品加工
东兴边境经济合作区	边境贸易、产品进出口加工、边境旅游	边贸、旅游、加工制造
凭祥边境经济合作区	出口加工型工业、边境贸易、国际物流	木材加工、农副产品加工、边贸物流
临沧边境经济合作区		商贸物流、进出口加工、农产品加工
河口边境经济合作区	边境外贸、农副产品加工、国际物流	边境贸易、边境旅游、口岸物流
畹町边境经济合作区	商贸物流、木材加工、农副产品加工	仓储物流、加工制造、商贸
瑞丽边境经济合作区	边境贸易、农副产品加工、边境旅游	边境贸易、农副产品加工、边境旅游
博乐边境经济合作区	食品(番茄)加工、建材加工、国际物流	纺织服装、石材集控、建材
伊宁边境经济合作区	亚麻纺织、绿色食品工业、粮油加工	生物、煤电煤化工、农副产品加工
塔城边境经济合作区	实木加工、边境贸易、仓储	商贸、物流、进出口加工、旅游文化
吉木乃边境经济合作区		能源、资源进出口加工、装备组装制造

资料来源:中国开发区审核公告目录(2006年版)、中国开发区审核公告目录(2018年版)。

区将能源、资源进出口加工、装备组装制造作为其主导产业。主导产业转型升级迟滞。对比2006—2018年的主导产业变化,发现边境经济合作区的主导产业变化较小,对于先进制造产业涉及甚少,鲜有边境经济合作区将智能制造等作为主导产业推进。

4. 管理权限掣肘

边境经济合作区管委会作为属地政府的派出机构,享有经济管理权限,但缺乏独立的法律地位,其管理权限也由属地政府视情况赋予(陈卫杰,2017),或属地上级(地市级)政府赋予,各项工作的开展均需与属地政府协调,在一定程度上限制了管委会行使各项职能的事权,以至于管委会难以全权处理边境经济合作区内的事务,其中特别显著的一点是,管委会普遍缺少执法主体资格,其智能行使往往要求助属地政府(县级政府及其行政职能部门,如公安、税务等),不仅会增加沟通协调的时间和难度,当边境经济合作区管委会与属地政府之间出现利益冲突时,边境经济合作区往往只能委曲求全。另一个比较突出的问题是由于存在多口管理、多主体参与等问题,边境经济合作区与其依托口岸尚未实现有效联动发展,增加了边境经济合作区进一步深化边境贸易模式创新的制度性交易成本。

5. 建设资金不足

长期以来,建设资金不足是边境经济合作区发展滞后的另一个主要原因。特别是基础设施建设需要大量资金投入,国家在设立边境经济以来持续拨付大量建设资金,且财政部多次发文支持边境经济合作区基础设施财政贴息,但边境经济合作区依然长期面临资金不足的困顿局面。建设资金来源有限。边境经济合作区的建设资金主要来源于中央财政拨款、地方财政支持和土地出让收益,在中央财政支持相对有限、地方财政收入有限的情况下,由于低价偏低且可供土地指标较少,土地出让收益并不能有效支撑其基础设施建设需要。企业融资困难。一方面,边境经济合作区及其属地城市的金融体系并不十分成熟,往往以商业银行为主体,这使得企业融资渠道趋窄;另一方面,边境经济合作区内企业多为小型企业,从商业银行风险考核指标来看,这类企业不具备融资优势,且伴随着商业银行风险考核指标的不断提升,其对企业(特别是小型企业)的授信变得越来越谨慎。

六、加快边境经济合作区发展的建议

当前,中国正进入决胜全面建成小康社会关键期,并将于2035年基本实现社会主义现代化,与基本实现现代化相适应的区域协调发展新机制的形成显得愈加迫切。边境经济合作区旨在以特殊的政策与优惠突出经贸通道和口岸功能,更好地利用其沿边优势,发挥内引外联的作用,来加强沿边地区的经济基础,一方面引进生产性加工企业,发展面向邻国市场的加工贸易;另一方面强化腹地对接,发展连接内陆与邻国的枢纽经济。

1. 强化政策支持力度

在“边境地带”明显不具交通优势的情况下,政策优势对于深化推进边境经济合作区发展显得尤为重要,强化其政策优势的基本思路就是将边境经济合作区打造成制度高地,一方面要加快沿海、内地新探索在边境经济合作区的试点应用;另一方面要充分利用其地缘优势,率先在沿边地区进行新探索。

一是以更高的起点完善边境经济合作区边境贸易、边民互市贸易的通关及财税政策,探索自由贸易试验区及跨境电子商务的相关政策在边境经济合作区试点应用。二是加大开发区政策向边境经济合作区的倾斜力度,重点围绕用地、融资、水电煤气、用工等方面,出台系列具有针对性的扶持政策,实行明显优于经济技术开发区、高新区等产业园区的政策支持体系,一方面帮助企业降低成本,另一方面提升边境经济合作区的政策优势。三是以“特殊地区特殊政策”的思路推进边境经济合作区的政策支持体系建设,给予更大开放自主权,支持探索沿边自由贸易试验区建设。

2. 加快推进制度创新

改革开放40多年的发展历程已证明制度创新可激发不竭发展新动能,然而边境经济合作区在过去近30年的发展历程中很少从制度创新方面进行推进,急需从制度层面进行一系列探索和创新。一是支持属地政府与边境经济合作区交叉任职,构建与其发展阶段相适应的管理体制,一方面增加边境经济合作区治理的自主性,提高行政效率。另一方面提升属地政府参与边境经济合作区建设的积极性,降低制度性交易成本。二是支持边境经济合作

区管委会与就近工业园区、经济技术开发区、高新区及沿边开发开放平台推进合署办公,鼓励各类开发区、园区进行合并管理,一方面提升沟通效率,进一步降低制度性交易成本;另一方面可有效破解边境经济合作区普遍面临发展空间受限的困境,进一步优化空间布局、提升土地利用效率。三是支持边境经济合作区与口岸实行同口管理,创新完善通关监管模式、拓宽优化跨境结算通道,以通关便利化和结算便利化推进跨境贸易提质增效,鼓励边境经济合作区进一步探索沿边经济发展新模式。

3. 深化双边协调机制

边境经济合作区具有典型的涉外性,与邻国建立灵活高效的双边协调机制不仅有助于促进双边经贸合作和边境地区经济发展,也将显著推动边境经济合作区发展,一方面便于边境经济合作区深化与邻国地区的经贸合作,另一方面可为边境经济合作区提供更加灵活的经贸合作自主权。

一是探索创新双边协调机制建设,建立双边经贸合作与争端处理新机制,探索将沿边一定区域内的部分外交权限下放到地方政府,探索外交下沉机制,并与邻国特定区域形成常态化双边协商机制,涉及双方指定区域发展的问题下放权限由双方地方政府协商推动,构建行之有效的双边争端解决机制,并逐步推动边境经济合作区向跨境经济合作区转型或并区(将边境经济合作区并入跨境经济合作区)。二是立足于沿边地区文化相通、人缘相近的地缘优势,以民心相通推进边境地区人员和物流便利化建设,着力优化边境地区民间外交,以民间交往推动双边协调机制建设。三是口岸合作推动双边监管协调机制建设,最大程度实现通关便利化,探索与沿边国家共建“通关一体化”,优化通关效率,并探索通关互信机制。

4. 创新金融支撑体系

囿于建设资金不足及筹措渠道有限,边境经济合作区的基础设施建设在较长一段时期内踟躇不前,尽管国家层面以财政贴息等方式给予大力支持,但并未改变边境经济合作区资金不足的困顿局面,特别是边境经济合作区内企业融资受限且融资渠道趋窄,急需新举措推动沿边地区金融支撑体系创新。

一是探索沿边地区新型融资模式,推动沿边金融体系创新发展,多渠道筹措边境经济合作区建设

资金,同时积极拓宽区内企业融资渠道,最大程度降低企业融资成本。二是推动沿边地区金融业务创新,积极引入产业基金,推进科技金融、普惠金融向沿边地区倾斜;创新人才引进模式引入金融人才,推动沿边地区金融政策与金融实务同步发展。三是探索给予边境经济合作区特殊的融资政策与模式创新,为边境经济合作区内企业发展和基础设施建设开辟绿色通道。四是推动沿边地区中小金融机构开展跨境金融业务,畅通跨境结算通道,一方面拓宽跨境融资渠道,完善跨境资产交易机制;另一方面推动金融机构在边境经济合作区内深化人民币本币合作。

5. 加强产业对接协作

主导产业单一与产业结构转型升级迟滞已成为制约边境经济合作区长续发展的主要瓶颈之一,为促进边境经济合作区最大程度地发挥政策和地缘两大优势,继续发挥好沿边地区融入世界经济体系的先行区作用,需着力推动产业对接协作。一是战略布局。立足于“一带一路”建设逐年取得突破性进展的发展实际,加大对“一带一路”沿线国家,特别是合作区对应邻国的国别研究,前瞻性谋划与邻国地区产业协作密切的产业链布局,积极探索跨境产业链协作,推动合作区加快成为与邻近国家开展产业协作的新窗口。二是深化对接。一方面加强与内地和沿海产业园区的对接,以园区对接为合作区内企业注入产业发展新动能;另一方面强化产业链对接,尤其是资源加工型产业前后向产业链协作,为合作区内资源加工型产业扩大生产规模和改进生产工艺提供必要支撑。三是增强产业承载力。一方面完善产业承载平台,加快完善合作区内基础设施建设,提升合作区内产业发展环境,完善生活性配套设施,为项目落地创造良好条件;另一方面加快补齐服务短板,着力构建“一条龙”服务平台,优化服务体系;四是推动产业转型升级。一方面着力发展出口型产业,推动园区内加工制造业由中端向高端、由传统向绿色、由数量向质量跨越;另一方面依托地缘、人缘优势加快发展跨境服务业,加快推动跨境服务业与出口加工型产业融合发展,推动跨境旅游业快速发展。

注释

①也有学者认为截至2019年4月,中国先后批准设立18个

边境经济合作区,经笔者再三查证,应是17个,百色(靖西)边境经济合作区并未经国务院层面批准设立,应是广西壮族自治区的区级边境经济合作区。胡超.全面开放新格局下中国边境经济合作区转型升级研究[J].西部论坛,2019(5)。

②1992年12月,国务院以《关于伊宁市、博乐市、塔城市设立边境经济合作区的批复》(特办函字[1992]第70号)对伊宁市、博乐市和塔城市设立边境经济合作区予以批复。

③吉木乃国家级边境经济合作区位于新疆阿勒泰地区吉木乃县城北部,规划控制面积14.39平方千米。吉木乃县境内有国家一类陆路口岸——吉木乃口岸,具备开发利用“两个市场、两种资源”的基础、条件和区位优势。

④西双版纳州人民政府转发省政府《关于加快推进边境经济合作区建设的若干意见》(云政发[2012]77号)的通知[EB/OL].西双版纳傣族自治州人民政府, https://www.xsbn.gov.cn/188.news.detail.dhtml?news_id=21827。

⑤国务院办公厅关于印发兴边富民行动规划(2011—2015年)的通知(国办发[2011]28号)[EB/OL].中国政府网, http://www.gov.cn/zwggk/2011-06/13/content_1883222.htm。

⑥临沧边境经济合作区规划建设情况介绍[EB/OL].临沧边境经济合作区管理委员会, <http://www.lincang.gov.cn/lcsrmzf/lcbjjhzhqglwyh/zjbhqb/hqjj/302808/index.html>。

⑦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(国发[2011]21号)[EB/OL].中国政府网, http://www.gov.cn/zhengce/content/2011-06/29/content_4689.html。

⑧国务院关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见(国发[2015]72号)[EB/OL].中国政府网, http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-01/07/content_10561.html。

⑨国务院关于推进国家级经济技术开发区创新提升打造改革开放新高地的意见(国发[2019]11号)[EB/OL].中国政府网, http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-05/28/content_5395406.html。

⑩商务部关于落实科学发展观构建和谐开发区的指导意见(商资发[2007]500号)[EB/OL].商务部网站, <http://www.mofcom.gov.cn/article/swfg/swfgbl/gfxwj/201304/20130400105015.shtml>。

⑪全国国家级经济技术开发区和边境经济合作区工作会议在广州召开[EB/OL].商务部网站, <http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201111/20111107824839.shtml>。

⑫商务部在昆明召开全国边境经济合作区工作会议[EB/OL].中国政府网, http://www.gov.cn/gzdt/2012-12/05/content_2283000.htm。

⑬云南省人民政府关于印发云南省沿边地区开发开放规划(2016—2020年)的通知[EB/OL].云南省文化厅门户网站, <http://www.whyn.gov.cn/publicity/view/41/4412>。

⑭临沧边境经济合作区“十三五”发展规划[EB/OL].临沧边境经济合作区管理委员会, <http://www.lincang.gov.cn/lcsrmzf/lcbjjhzhqglwyh/xxgk3/fzjhbq/313066/index.html#>。

⑮2007年,丹东边境经济合作区管委会与临港产业园区管委会合署办公;2013年,丹东临港产业园区更名为丹东新区。

⑯国家级经济技术开发区和边境经济合作区“十二五”发展规划(2011—2015年)[EB/OL].商务部网站, <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/b/fwzl/201211/20121108455>

704.html。

⑰推进沿边重点地区开发开放步伐 构筑推进“一带一路”建设重要支撑——国家发展改革委、商务部有关负责人就《国务院关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》答记者问[EB/OL].国家发改委新闻中心, http://xwzx.ndrc.gov.cn/zcjd/201601/t20160111_771030.html。

⑱亚洲开发银行正式批准云南临沧边境经济合作区基础设施综合发展项目[EB/OL].财政部网站, http://www.mof.gov.cn/xinwenlianbo/yunnancaizhengxinilianbo/201812/t20181218_3095647.htm。

⑲由于拟调整部分区域未符合土地利用总体规划和城镇建设规划,自治区相关部门对凭祥边境经济合作区的扩区方案有不同意见,东兴边境经济合作区的扩区方案未获国家相关部门批准同意。参见:广西边境经济合作区发展现状及建议[EB/OL].广西壮族自治区商务厅网站, <http://www.gxswt.gov.cn/htmlcontent/detail/e0a288f7-f5b1-4d24-9925-d398c622ab29>。

参考文献

- [1]中共中央、国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见[N].人民日报,2018-11-30.
- [2]中国共产党第十九次全国代表大会在京开幕[N].人民日报,2017-10-19.
- [3]商务部、财政部、国土资源部、住房城乡建设部、海关总署、税务总局.关于规范和促进边境经济合作区发展的意见[M]//刘杰.云南商务年鉴(2013).昆明:云南人民出版社,2013.
- [4]林泉礼,王鲁志.迈向国际性开发与合作的一步——珲春边境经济合作区总体规划[J].城市规划,1993(3).
- [5]黑河市经济研究中心.合作区在跨国经济合作中的地位和作用[J].黑河学刊,1994(Z1).
- [6]陈斌进.适逢良机起宏图——珲春边境经济合作区调查报告[J].国际政治研究,1994(1).
- [7]周密.珲春边境经济合作区环境影响评价浅议[J].世界地理研究,1995(1).
- [8]隋清江,朱显平.图们江国际开发中的珲春边境经济合作区[J].东北亚论坛,1994(4).
- [9]张爱珠.图们江三角洲地区的国际合作开发与珲春边境经济合作区[J].国外社会科学情况,1996(6).
- [10]段文娟.丹东边境经济合作区土地集约利用评价研究[J].辽东学院学报(自然科学版),2009(1).
- [11]关尼亚,赵俐,贺茂林.丹东边境经济合作区土地利用现状与潜力调查项目通过省级预检[J].国土资源,2011(5).
- [12]张砚清.黑河市边境经济合作区发展方向和重点[J].黑河学刊,1998(6).
- [13]王旭梅.新时期博乐市边境经济合作区建设中存在的问题及发展思路[J].对外经贸,2012(4).
- [14]姚付龙.韦伯工业区位论在建设虚拟型生态工业园中的应用研究——以伊宁市边境经济合作区为例[J].伊犁师范学院学报(自然科学版),2012(2).

- [15]叶茹罕.满洲里边境经济合作区土地集约利用研究[J].西部资源,2014(4).
- [16]马龙泉,关国锋,郑浩,等.绥芬河边境经济合作区土地集约利用潜力研究[J].测绘与空间地理信息,2015(9).
- [17]高峰.丹东边境经济合作区生态建设的初步研究[J].丹东师专学报,1994(3).
- [18]战成秀,韩广富.边境经济合作区的生态化经济模式构建[J].延边大学学报(社会科学版),2013(5).
- [19]田光伟.边境经济合作区的功能定位[J].中央民族大学学报,2004(6).
- [20]周建松,骆华松,谢天翔.边境经济合作区的功能定位分析[J].现代商业,2011(24).
- [21]周民良,杭正芳.以边境经济合作区建设推动兴边富民进程[J].开发研究,2011(1).
- [22]牛建宏.“一带一路”战略背景下临沧边境经济合作区面临的机遇与挑战[J].云南行政学院学报,2016(6).
- [23]付永丽.国家级边境经济合作区发展的机遇与挑战——以云南临沧边境经济合作区为例[J].普洱学院学报,2019(1).
- [24]张文生,崔荣焕,金香兰.“一带一路”框架下边境经济合作区面临的金融困境及对策研究——以吉林省延边州国家级边境经济合作区为例[J].吉林金融研究,2016(10).
- [25]邬晓霞,张双悦.“一带一路”背景下西藏吉隆边境经济合作区发展战略研究[J].经济研究参考,2017(31).
- [26]陈卫杰,罗翔,赖志勇.国家级边境经济合作区的空间治理与机制创新——以新疆吉木乃边境经济合作区为例[J].城乡规划,2017(4).
- [27]胡超.全面开放新格局下中国边境经济合作区转型升级研究[J].西部论坛,2019(5).
- [28]梁晞.我省边境经济合作区已达13个[J].统计与咨询,1994(5).
- [29]曲凤杰.建立和完善沿边开放的政策体系[J].国际贸易,2011(2).
- [30]张思凡.边境经济合作区管委会绩效考核研究[D].新疆大学,2017.

Study on China's Border Economy Cooperate Districts under the Background of Regional Coordinative Development Strategy

Hu Wei Yu Chang

Abstract: As the main window for the development of economic and trade cooperation with neighboring countries in the border areas, the Border Economy Cooperate District is of great significance for promoting national unity and social stability in the border areas. With the breakthrough in the development of the “Belt and Road” year by year, the development of the border channel has been rapidly advanced, and the Border Economy Cooperate District has once again stood at a new starting point for seeking leap-forward development. Deepening the construction of the Border Economy Cooperate District and promoting economic development along the border areas have special practical significance for building a more effective regional coordinated development mechanism. This paper deeply analyzes the development process of China's national Border Economy Cooperate District, and carefully reviews its policy support, development status and characteristics, and points out that there are five major problems faced by deepening the construction of Border Economy Cooperate District, such as the weaker policy advantages, the limited of development space, the lagging behind industry development, the lack of management authority and the insufficient of construction funds. Correspondingly, it puts forward some proposals.

Key Words: Regional Coordinated Development; Border Economy Cooperate Districts; Border Areas; Development and Opening-up of the Border Areas; The Belt and The Road Development

(责任编辑:平 萍)