深化沿边开放　推动地方发展

□财政部国际司调研组

广西地处我国华南经济圈、西南经济圈与东盟经济圈的结合部，是西南地区最便捷的出海大通道，是我国与东盟开放合作的前沿窗口。广西的沿边开放不仅关系到对外开放整体水平的提高，更关系到边疆稳定和民族团结，对构建和谐的国内、国外环境具有重大战略意义。

改革开放以来，党中央、国务院在国家总体发展战略、产业布局、财税金融等方面给予了广西一系列先行先试的优惠政策，中央财政通过推动广西参与国际财经合作、加大财政转移支付力度、减免国际金融组织贷款债务等方式为广西对外开放提供了大力的政策和资金扶持。在中央的支持下，广西积极参与中国—东盟自由贸易区建设，充分利用中国—东盟博览会等平台，主动参与和推进大湄公河次区域（GMS）经济合作、泛北部湾经济合作、南宁—新加坡经济走廊等国际区域合作，使经济社会发展进入了历史上最好最快的时期，沿边开放取得了巨大成就。2004年，中国—东盟博览会和中国东盟商务与投资峰会永久在南宁举办；2005年，广西加入GMS经济合作；2008年，广西北部湾经济区全面开放开发上升为国家战略。一系列重大举措的实施使广西一跃成为中国对东盟开放合作的前沿窗口，在我国区域发展总体战略和互利共赢开放战略中的地位和作用明显提升。一方面，先后建设或改造了友谊关、东兴、水口、龙邦、凭祥等边境一类口岸和北海、防城港、钦州等海港口岸基础设施，使口岸通关设施得到了较大的改善，口岸国门形象进一步提升，口岸通关能力大大提高。另一方面，边境贸易和边民互市贸易呈现良好的发展势头。统计显示，2012年1—10月，广西边境小额贸易进出口总额60亿美元，同比增长23.90%，占广西外贸进出口总值的26.2%；边民互市进出口总额97.4亿元人民币，同比增长41.9%。

虽然广西对外开放取得了巨大的成就，但广西的工业化、城镇化水平还不高，自主创新能力不足，资金缺口较大，统筹发展与开放的能力有待进一步提高，对外经贸还是依靠粗放型的发展方式，基础设施不够完善，互联互通的能力有待进一步改善，国际化人才储备和人力资源素质远远无法适应对外开放的需要。具体到沿边开放，主要存在以下问题：一是口岸硬件和软件建设仍然落后，不适应边境地区经济与社会发展的需要。口岸交通等基础设施仍不健全，与日益增加的货物吞吐量不匹配。边贸信息化管理等软件配套设施建设滞后，金融服务水平较低，报关、联检、核销程序较慢，在一定程度上制约了广西发挥西南出边、出海主通道的优势。二是我边境贸易的优势弱化。随着2010年1月1日中国—东盟自贸区的建成，进出口自贸区90%以上商品实施零关税，相对一般贸易而言，边境贸易在财政、金融、通关便利化等政策支持方面已基本无优势可言。同时，越南针对其边贸“进多出少”的局面，加强了对非必需品的进口管理和进口限制，广西边境贸易发展面临诸多困难。此外，中央实施以转移支付的办法替代原边境小额贸易进出口税收按法定税率减半征收的政策，对广西边境贸易的负面影响较为明显。边民互市免税额度作用发挥不充分，边民互市收购缺乏行之有效的规范与管理方法，互市免税进口商品收购进入国内流通缺乏明确管理办法。跨境贸易人民币结算退税引起的边境地方政府出口退税财政负担严重，影响了地方政府支持出口的积极性。边贸企业多属于中小型企业，专业化和规模化程度较低，整体竞争力不强。三是边境地区开放开发面临与毗邻国家的同质化竞争激烈。边境地区与东盟各国的外资来源类似、农副产品同质、面向市场空间相交。中国—东盟自贸区建成后，东盟各国利用其自然资源丰富、生产要素成本低廉等优势，吸引我国东部地区、东亚地区的大量资本越过边境地区投向东盟，甚至一些原本投向我边境地区的资本也将或正在转而投向东盟，对我边境地区利用外资和承接产业转移带来较大压力。四是通关便利化程度还有待提高。中越跨境人员及车辆跨境流动不够便利；二类口岸没有完全开放，制约了中越双边贸易的进一步开展；中越友谊关口岸“一站式”检查试点项目推进工作缓慢，单一窗口和一站式联检服务还没有具体实施。

党的“十八大”提出，要全面提高开放型经济水平的战略部署，实行更加积极主动的开放战略，统筹双边、多边、区域次区域开放合作，加强同周边国家互联互通，这为我沿边开放指明了方向。广西是我国参与GMS经济合作的

中国财政杂志社

省份，也是我沿边开放的重要地区。为此，中央有关部门应进一步研究支持广西沿边发展的政策，推动广西对外交流与合作，支持其扩大开放领域，优化开放结构，提高开放质量。

总的来看，深化沿边开放，关键还是要树立正确的理念，处理好“三个关系”。一是“进”与“出”的关系。要利用沿边开放平台，实现“引进来”与“走出去”的有机结合。“引进来”是要更多地引进资金和智力资源，更好地服务于国内经济结构调整，发挥其在产业升级、自主创新和区域经济协调发展等方面的作用。“走出去”则包括理念走出去、标准走出去和企业走出去。理念走出去是要借助沿边开放平台宣传我发展理念，把日益增强的综合国力转化为实际的国际影响力。标准走出去意味着要影响区域产业标准制定，从源头上为我国产品出口创造有利条件。企业走出去是要鼓励国内企业积极利用沿边开放带来的商业机会，在做好市场调研和风险评估的基础上，在基础设施、资源开发、制造业、农业等具有比较优势的领域，向有关国家输出产品、劳务和技术，增强利用海外资源和市场的能力，扩大境外投资，为国内经济平稳较快发展提供保障。二是“软”与“硬”的关系。相对资金和投资而言，知识合作及体制机制创新是“软”，相对基础设施项目而言，投资环境、社会管理是“软”。随着我国综合国力的增强和发展阶段的变化，沿边开放已经从过去的重硬轻软发展到目前的软硬并重，今后要更注重软的方面，通过建设跨境经济合作区等方式，创造良好的投资和营商环境，实现与周边国家的互利共赢。三是“量”与“质”的关系。加快沿边开放，必须要有一定的投资和贸易量做支撑，但是沿边开放的生命力更在于投资贸易结构的优化和开放水平的提高。广西要形成沿边开放的战略高地，就要有先进的发展理念做引导，就要走绿色和包容性发展之路，抢占产业制高点，形成集聚效应；就要拓宽沿边开放领域，完善沿边开放机制，提高开放的质量和效益，不断开创沿边开放新局面。

（一）支持广西发挥区位优势，全面提高沿边开放水平。广西是我国西部唯一沿海、沿江、沿边的省区。对内，良性互动东中西；对外，一湾相挽十一国，与东盟国家既有陆路接壤又有海上通道，区位优势明显，开放潜力巨大。与内地省份相比，广西在民族文化、生活习惯等方面也与东盟国家更加相近。这些地缘因素决定了广西沿边开放的重点应是东盟国家。东盟国家近年来经济发展势头良好，与我国也有较强的合作意愿，且广西在不少领域与东盟国家互补性强，双方合作空间广阔，完全可以通过优势互补，实现长期互利合作。中国—东盟自贸区的全面建成和进一步发展，使双方资金、技术和人才等生产要素的流动效率显著提高，为扩大贸易和投资合作提供了前所未有的良好环境。广西已经参与了中国—东盟自贸区、泛北部湾、GMS经济合作等合作机制，在沿边开放方面起步早、动作快，取得了明显成效，为进一步深化沿边开放夯实了基础。在开展财经对外交流与合作时，要以东盟为重点，通过10+3财经对话、GMS经济合作、泛北部湾经济合作等机制，继续加大对广西沿边开放的支持力度。

（二）结合区域形势发展趋势，将广西沿边开放纳入国家整体外交和总体发展战略中统筹谋划。广西是我国参与GMS经济合作的前沿阵地。GMS地区在我地缘安全、资源开发和市场潜力等方面都具有重要的战略地位。域内面临着错综复杂的形势，各种势力相互交织，多种合作机制并存。广西的沿边开放不仅关系到广西本地的经济社会发展，还关系到维护我国家经济安全、服

务国家整体外交战略、参与国际经济规则和行业标准制定、促进次区域共同发展的重要使命。为此，应将广西的沿边开放纳入国家整体外交和总体发展战略中统筹谋划，明确广西沿边开放在我周边外交、经济合作中的战略定位，统筹制定广西参与东盟自贸区建设、GMS经济合作和泛北部湾经济合作的空间布局，以进一步将广西打造成为我国巩固和深化同东盟合作关系的重要支点和先行示范区，强化同周边国家的信任纽带和利益纽带，同时为加强跨境传染病防控、治理边境毒品交易、严控人口非法流动，促进我沿边开放的健康安全快速发展创造有利条件。

（三）抓住GMS区域投资规划制定的契机，支持广西开展沿边开放投资整体规划。GMS第十八次部长级会议确定将加快制定区域投资框架，以推动和落实GMS新十年合作战略。GMS各方一致同意将经济走廊发展作为区域投资框架的重要投资领域，并提出了推进经济走廊沿线的工业化和城镇化，探讨建立工业园区和经济开发区，改善基础设施和物流的互联互通，加强周边国家劳工

中国财政杂志社

培训和跨境人口流动管理等思路。这种系统化的投资模式，为经营好我国重要战略机遇期，通过项目规划引导GMS经济合作走向，推动“走出去”战略的实施创造了有利条件，也为我国在合作中充分利用自身经济实力和发展经验赢得主动提供了良好的契机。在制定区域投资框架中，要根据中央西部大开发战略和“十二五”规划中提出的“把广西建成与东盟合作的新高地”的总体要求，结合广西总体战略规划，以经济走廊沿线的工业化和城镇化为核心，以加大工业园区、边境经济合作区、跨境经济合作区和境外经济合作区的建设为重点，研究提出一批符合广西实际、解决广西迫切需求、有利广西沿边开放的“旗舰”项目。同时，进一步加大资金技术投入，推动基础设施互联互通，促进产业集聚，加大对广西的人力资源培训，帮助提高其劳动力素质，为广西企业“走出去”提供全方位支持，力争在区域投资框架的制定和实施中为广西沿边开放赢得主动。

（四）积极利用国际金融组织资源，继续为广西沿边开放提供资金和智力支持。要继续加强与世行、亚行等国际金融组织的合作，吸引更多优惠贷款资金支持广西沿边开放，引导资金重点投向基础设施、教育卫生、环境整治、扶贫开发等广西经济社会发展的关键环节和重点领域；要借助世行、亚行在知识管理、人力资源建设等方面的资源，引导国际金融组织提供更多更好的技术援助项目支持我沿边开放的总体规划；要为广西提供更多的参与国际财经对外交往的机会，促进其参与同周边国家的知识交流与共享，加强其人员培训和能力建设，进一步拓宽视野，丰富发展理念；积极鼓励支持广西与国际金融组织开展金融服务和私营部门合作。利用世行集团国际金融公司、亚行私营部门业务局的资源，扶持广西金融机构、民营企业和中小企业的发展。

（五）统筹各类知识合作资源，加快广西国际型人才队伍建设。GMS第十八次部长级会议批准了《GMS人力资源战略框架及行动计划（2013–2017年）》，明确进一步加快建立GMS知识平台。要以此为契机，支持广西积极参与次区域知识交流与合作，加强机构和人员培训，为广西的沿边开放培养更多具有国际视野、专业素质较高的国际化人才。还可利用在亚行设立的中国减贫与区域合作基金、中国政府亚洲区域合作专项资金及中国与亚行共同发起的区域知识共享中心等多种渠道，为广西提供更多参与多边知识交流与共享的机会，全方位多渠道提高人才队伍素质。

此外，对现行支持沿边开放和广西发展的产业、财税、金融等政策进行全面梳理和深入研究并适时做出调整，逐步从单向“输血”向“输血”与“造血”并重转变，为广西的开放开发提供更加完善的政策环境，吸引外资“走进来”，培育广西企业的国际竞争力，推动企业“走出去”，进一步提高广西自我发展的能力。要积极研究与东盟国家之间使用便捷、互惠互利的资金流动和银行结算体系，最终形成与GMS国家的多元化、多层次、多功能的现代化电子金融平台，努力实现跨境人民币结算，大力推进资本项下的人民币结算业务，稳步拓宽人民币流出和回流渠道。

（调研组成员：郑晓松　邹加怡　詹　树　杨英明　张政伟　张敏文　王　凌　王　勇）

责任编辑　李　丞

中国财政杂志社