

对促进中俄边境地区经贸合作的几点政策建议

程亦军 来源：《西伯利亚研究》2011年第1期

(中国社会科学院 俄罗斯东欧中亚研究所, 北京 100007)

摘 要：目前，中国东北边境地区正在充分利用东南沿海发达地区的资金、技术和产品优势以及边境对面俄罗斯丰富的自然资源的优势，成为与东南沿海经济带相互对应、相互依托、相互补充、相互促进的北方大陆沿边经济开发带。中俄边境城市大多是依靠贸易起来的，经济缺少工农业等基础行业支撑。因此，在确定合作发展方向时，必须以科学的态度慎重选择，合理布局，绝不能只想发展而虑后果，只顾及现在而忽视未来。

关键词：中国东北；俄罗斯；经济贸易

中图分类号：F752.751.2 文献标志码：A 文章编号：1008-0961(2011)01-0009-03

自从 20 世纪 80 年代中苏(俄)恢复边境贸易以来，边贸规模迅速扩大，并且成功地拉动了地方经济的发展。在中俄边境贸易的下，我国东北边境地区(尤其是口岸周边地区)已经初步形成了“南联北开(放)、东进西出、全方位开发”的战略格局。这一地区正充分利用东南沿海发达地区的资金、技术和产品优势以及边境对面俄罗斯丰富的自然资源与市场优势，将二者有机地结合起来，从而创造自身的优势。可以说，与俄罗斯接壤的、以众多开放口岸为核心的我国东北部广大地区，正在成为与我国东南沿海经济带相互对应、相互依托、相互补充、相互促进的北方陆路沿边经济开发带。因此，下面就如何促进中俄边境经贸合作提几点建议：

(一) 制定专项法律，为边境贸易创造持久稳定的法治环境

时至今日，我国还没有一部专门的法律对边境贸易及其相关经济活动进行界定和规范，对边境贸易及其相关经济活动的指导仍然停留在政策条例的层面，然而政策条例只有临时的行政效力并不具备长远的法律效力。这种状况与迅速扩大的边境贸易和快速发展的边境经济很不相称，不利于边境地区经济的长期稳定发展。因此，有必要在深刻分析当前边境贸易现状、全面总结边境贸易历史、广泛借鉴世界在这方面的有益经验的基础上，尽早制定一部系统完整的法律，为边境贸易和边境地区经济的总体发展提供一个稳定持久的法律环境，相关活动有法可依、有章可循。

在边贸法律建设方面，俄罗斯的经验值得我们借鉴。俄罗斯是一个非常注重法律建设的国家，尽管其与各毗邻国家的边境贸易和经贸远不如我国活跃，但是俄罗斯政府部门却先后出台了多部涉及边境贸易的法律。不久前，俄罗斯议会上院又通过了由联邦地区发展部制定的《俄罗斯联邦边境合作法》。作为协调俄罗斯与毗邻国家开展边境经济、文化等各领域合作交流的基本法律，《俄罗斯联邦边境合作法》对边境合作的法律基础、边境合作的原则、边境合作的任务、边境合作的形式、边境合作的方向(包括边境贸易、在边境地区开展项目和生产技术合作、交通和通讯领域合作、合理利用自然资源 and 环境保护领域合作、法律维护领域合作、移民和劳动力市场调控领域合作、科学和人文合作、边境地区预警和消除紧急情况领域合作)、联邦政府部门在边境合作领域的授权、边境地区行政主体的国家政府在边境合作领域的授权、边境市政机构的地方自治部门在边境合作领域的授权、边境合作的财政支持、与毗邻国家授权机构成立联合机关等一系列问题做了具体详尽的规定。

(二) 加大对边境贸易的政策扶持力度

在谈到为边境贸易制定优惠政策时，首先要廓清一个似是而非的认识，即我国已加入世界贸易组织，俄罗斯最终也将成为世贸组织成员，给予边境贸易特殊优惠不符合世界贸易组织要求的贸易制度必须统一的原则。其实，这纯粹是一种误解。《1994 年关贸总协定》第 3 款及世界贸易组织其他相关文件明确规定，“最惠国原则并不阻止任何缔约国为便利边境贸易对毗邻国家给予某种便利和优惠”。这说明，给予边境贸易一些特殊优惠并不违反世界贸易组织的基本原则，而是符合其惯例的。当前，国际金融危机的蔓延和加剧严重影响边境贸易。在这种情况下，边境贸易比任何时候都更需要照顾和优惠，这是稳定边境贸易、稳定边境地区经济形势乃至社会形势的必要选择。

应当说,我国中央政府以及各级政府对边境贸易工作乃至整个边境地区的经济发展向来是十分重视的,多年来为此出台了列专项优惠政策。1996年1月国务院发布的《关于边境贸易有关问题的通知》在新时期的边境贸易历史上发挥了很好的作用。2008年10月,根据《国务院关于促进边境地区经济贸易发展问题的批复》,结合新的形势,财政部会同海关总署和税务总局联合发布了《三部关于促进边境贸易发展有关财税政策的通知》,对边境贸易和边境地区的经济发展制定了新的促进措施:(1)加大对边境贸易发展的支持力度,采取专项转移支付的办法替代现行边境小额贸易进口税收按法定税率减半征收的政策,并逐年增加资金规模,专项用于支持贸易发展和边境小额贸易企业能力建设;(2)提高边境地区边民互市进口免税额度,将边民互市进口的生活用品免税额度提高到每人每年人民币8000元;(3)支持边境特殊经济区的建设与发展,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项目贷款财政贴息的优惠政策;(4)清理涉及边境贸易企业的收费,进一步减轻边贸企业负担,由财政部、发展改革委员会对涉及边贸企业的行政事业性收费项目进行清理和规范,取消不合法、不合理的收费项目;(5)扩大人民币结算办理出口退税试点,优先考虑边境地区扩大试点;(6)支持边境口岸建设,国家每年安排专项资金对边境一类口岸查验设施给予补助,并逐步增加投资额度,提高补贴,扩大支持范围。上述六项措施的执行必将对我国边境贸易和边境地区的总体经济发展产生重要的积极影响。当前的首要问题在于,及时、准确地落实上述政策,使众多的从事边境贸易的经济实体真正享受到这一政策带来的实惠。当然,此次新政策中有关转移支持、边贸企业负担、支持口岸建设等内容尚缺乏可操作性,特别是转移支付政策恐怕很难真正惠及具体的边贸实体,有关行政管理部门应当出台进一步的配套政策加以明确和细化。

此外,针对俄罗斯政府调整外贸政策、不断大幅度提高原材料出口关税的做法,我国政府应酌情调整从俄进口原材料产品的相关税收,根据国家的经济发展情况和对原材料的需求状况,降低或取消部分税收,充分利用税收杠杆减轻企业负担,扶持企业发展,进而推动地方经济繁荣;适当放宽对大宗产品进口的资质管理,允许部分相对有实力、有客户、有货源的边境地区的中小企业适当从事大宗产品贸易这样既有利于边境地区中小企业,同时也有利于国家和地方,是多赢的选择。

(三) 切实为边贸企业提供金融支持

在我国当前的金融体制下,大多数边贸企业由于自身条件所限,很难获得金融机构的实际支持,它们将长期处于借贷无门的境地,在商业运营中无法适当合理地转移部分经营风险。面对这种情况,各级政府特别是边境地区政府应当考虑施以必要的援助,帮助这些企业解决发展过程中的资金问题,帮助它们扩大贸易规模,提高贸易质量,加快自身发展,从而促进地方经济发展。具体做法可以根据各地的情况来确定,例如,在经济较为发达、财政收入较为宽裕的口岸城市可以考虑设立政府专项基金,专门用以扶持边贸企业;还可以成立边贸担保公司,对信誉良好、具有稳定货源和销售渠道而资金不足又缺乏抵押物的企业,提供银行贷款担保、进出口信用担保;设立租赁公司或租赁基金,为走出国门寻求发展的边贸企业提供设备租赁等。

(四) 扶持政策向重点口岸倾斜

中俄边境口岸众多,目前有关政府部门采取的扶持政策基本上是一刀切,不分轻重,不论大小,不看潜力,一视同仁。这种做法貌似公平但实际弊端很多,因为有限的财政资源和物质资源被过度稀释,没有得到充分、合理、有效的利用。结果是大口岸吃不饱,小口岸吃了,由此形成大量浪费,并导致进一步的恶性竞争,不仅浪费了资源还增加了内耗。应当彻底改变这种撒胡椒面似的不科学做法,选择足、货量大、有发展潜力的口岸予以重点扶持,将有限的财力和物力向它们倾斜,突出规模效益,避免不必要的浪费。

(五) 鼓励边境口岸实事求是地选择产业发展方向

中俄边境口岸城市大多依靠贸易发展而来,自身缺乏造血功能,没有工业基础,农业亦不发达,完全倚仗物流中转。随着经济的发展当前各口岸城市均不再满足于只作为物流中心和中转站的地位,都希望将口岸功能加以延伸,在与此相关的上下游产业链上有所作为。不满足于现状的精神和勇于改变现实的愿望是可贵的,但是在确定产业发展方向时,必须以实事求是的科学态度慎重抉择。一段时间以几乎所有的口岸城市均试图将自身建设成为独立的工业基地,各种加工区、工业园、科技园铺天盖地。口岸功能的延伸,必须科学论证理布局,必须符合经济规律和自然规律。有些口岸具备建立工业基地的条件,可以考虑建立工业加工区,但有些口岸则不具备类似的条只能作为物流中心和中转站并在与之相关的服务领域发展。有些口岸地区自然条件很差,生态环境极为脆弱,缺水、缺土,根本不适宜业开发,如果强行进行成规模的工业开发,必将带来严重的生态灾难。因此,在口岸功能延伸建设上,不能一厢情愿,要尊重现实、尊学、尊重自然,坚持走可持续发展的道路,坚决反对不顾一切只为提高地区生产总值的做法,坚决摒弃以往那种“有条件要上,没有创造条件也要上”的不科学做法,因为这种做法完全不符合科学发展观,不符合自然发展规律,无法实现可持续的发展。有些条件(特自然条件)是无法创造的,硬要“创造”,其结果必然是对自然生态和社会生态的残酷掠夺和巨大破坏,势必造成无法挽回的恶劣后果

地方政府的主管官员不仅要有强烈的使命感,而且还要有充分的责任感,要对一方百姓负责、对历史负责,在口岸发展定位上,一进行充分的科学论证,必须综合考虑社会人文和自然生态等各个方面的因素,绝不能只想着发展而不考虑后果,只顾及现在而忽视未

[本文系在绥芬河市“中俄沿边开放高层论坛”(2010年10月12日)上的发言稿]

