

# 对发展中俄边境地区口岸经济的思考

姜 毅

**【内容提要】** 中国和俄罗斯相互开设的 20 多个边境口岸是两国地区合作的重要枢纽,也是黑龙江、吉林和内蒙古三省区沿边经济发展的主要平台。在中俄两国经济进入新的调整阶段的背景下,边境口岸地区如何抓住机遇、整合资源、优化布局,提升口岸经济发展层次,发挥对外开放先导带的作用,是值得认真思考的问题。

**【关键词】** 中俄经贸 边境口岸 东北振兴

**【作者简介】** 姜毅,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员。

边境口岸是一个国家对外交往的门户,依托口岸进出口贸易和人员往来,聚集资金、货物、人力、信息、技术等诸要素,形成跨行业、跨地域、多层次的口岸经济。利用对俄开放的多个边境口岸,发展口岸经济,推动相关产业的发展,成为振兴东北边境地区的一个重要途径。本文即是以中俄边境口岸为视角,探讨新时期两国相邻地区合作的路径和方法。

## 一 对俄经贸合作引领东北地区开放型经济发展

20 多年来,黑龙江、内蒙古和吉林三个与俄罗斯接壤的省区,凭借地理优势,积极打造中国北方陆路沿边经济开发带,对俄经贸合作成为引领和牵动这三个省区开放型经济发展的重要力量。

经过双方共同努力,中俄相邻地区合作取得了很大的进展,相邻地区贸易的迅速发展以及由此带动起来的多领域双边经济合作有力地刺激和推动了地方经济的全面发展,极大地改变了边境口岸地区城乡社会经济面貌。

### (一) 贸易额持续增加

与两国经贸合作发展情况同步,两国毗邻地区间的贸易量也实现较大增

长。随着贸易规模的扩大,边境贸易内容日趋多样,贸易结构不断优化。除传统贸易品种持续增长之外,高科技含量、高附加值的产品贸易日益活跃,所占比重有所上升。

## (二) 建立了多种合作协商机制

为了实现两国相邻地区协调发展,两国各级政府及有关部门在经贸合作实践中不断寻求解决各种问题,在此过程中逐渐建立起一系列运行机制。在毗邻地区层面,中俄两国建立了边境和地方间经贸合作协调委员会,黑龙江省、吉林省、辽宁省、内蒙古自治区、新疆维吾尔自治区与俄罗斯滨海边疆区、哈巴罗夫斯克边疆区、阿穆尔州、犹太自治州、赤塔州、萨哈(雅库特)共和国、阿尔泰共和国等地都建立起定期会晤机制。在完善经贸合作的模式与手段、促进贸易增长、降低贸易壁垒、加强边界建设、协调有关法律法规、交流边境合作发展经验、改善跨境河流生态状况和发展交通基础设施等方面开展了有效的合作。

## (三) 合作正向深层次、多领域发展,其中发展境内外园区合作已经成为中俄合作一种新的重要形式

黑龙江省已在俄罗斯建立了15个不同形式的园区,其中乌苏里斯克经贸园区是目前中国六个境外园区之一,也是东北地区唯一的国家级境外园区。这些园区初步形成了境内、跨境、境外园区和产业基地相结合的对俄沿边发展支撑体系。在境内,建设了以俄能源、原材料进口加工为重点的产业园区和以对俄出口为重点的加工制造产业基地。

## (四) “丝绸之路经济带”倡议为加深中国与俄罗斯的合作提供了新的机遇

在中国国家发改委、外交部、商务部联合发布的《推动共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的愿景与行动》中,重点强调要实现中国经中亚、俄罗斯至欧洲的畅通,打造“中俄蒙经济走廊”<sup>①</sup>。俄罗斯作为线路上的重要一环,在“丝绸之路经济带”建设中举足轻重。2015年5月8日,两国发表了关于“丝绸之路经济带”建设和欧亚经济联盟建设对接合作的联合声明<sup>②</sup>。两个大国愿将其重要的发展战略相向而行,实现对接,充分反映了双方高度的政治互信,也体现了两国期待通过战略协同实现欧亚地区和平发展

<sup>①</sup> [http://news.xinhuanet.com/world/2015-03/28/c\\_1114793986.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2015-03/28/c_1114793986.htm)

<sup>②</sup> [http://news.xinhuanet.com/world/2015-05/09/c\\_127780866.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2015-05/09/c_127780866.htm)

的愿景<sup>①</sup>。

双方已经和计划实施的如交通、电信、电网、能源和网络建设与运营等项目为两国相邻地区长期合作创造了新的机会和空间,也在一定程度上改变了相邻地区经贸合作集中在一般商品贸易的状况。随着“一带一路”项目不断推进,两国以基础设施建设为平台、以产业合作为内容的区域大合作对提升两国经济合作质量与合作水平都会有重要的推动。

当然,实现共赢的务实合作往往需要经历磨合、探索、等待,在两国利益、视角出现差异时更是如此。两国合作的道路未必一帆风顺,面临的问题也需要认真对待,合力解决。

2014 年以来,国际能源市场发生了重大变化,石油价格迅速下降,加上西方国家因乌克兰危机实施的经济制裁,俄罗斯经济陷入自 1999 年以来最严重的衰退,内需不振、外贸下滑。同一时期,中国经济也进入调整期,经济增长速度放缓,国民经济正逐步适应新常态。在这样的内外形势下,中俄经贸合作也大受影响,最明显的表现是双边贸易规模大幅萎缩。

从目前情况看,两国经贸合作进入一个特殊阶段,需要一段盘整期。在这期间,增长速度和实际贸易额可能都无法再现前 10 年快速增长的状况,两国曾经规划的到 2020 年实现贸易额 2 000 亿美元的目标基本不能实现。由于导致这种状况的因素较为复杂,因此,这段盘整时间的长短在很大程度上取决于:第一,世界经济总体发展形势。国际经济企稳回升、市场活跃和需求增加、资金充裕,相应地就能带动两国贸易额增加。第二,两国经济发展状况。虽然在全球化背景下无法“独善其身”,但两个体量较大的国家如果自身经济调整能够较快到位,新的增长点能够较快发挥效能,特别是俄罗斯如果能够较快摆脱危机,两国经贸合作就有望迎来新的春天。第三,两国能否凭借新的领域和项目催生合作增长的机遇。在两国达成发展战略对接共识的背景下,中国东北振兴与俄罗斯远东超前发展可以相互呼应,在产能对接和升级、结构调整和现代化、基础设施改扩建、传统行业拓展和新业态发展等诸多领域有广泛合作的可能。

长期以来,各方普遍认为中俄经济具有较强的互补性。然而,仔细分析两国经贸往来内容,对比两国与其他国家和地区的合作,即可发现,两国主要是基于自然禀赋的产业间贸易,商品结构仍以低附加值产品为主,依旧未突破低层次产品占主导地位的限制。目前两国间靠一般产品贸易构成的互补

---

<sup>①</sup> 姜毅:《“一带一路”助力中俄战略协作》, <http://caifu.cnjw.com>

性并非不可替代,基本不具有唯一性,无论是俄罗斯对华出口的资源性产品,还是中国对俄出口的劳动密集和一般技术型产品,在国际市场上均可正常采购,且竞争激烈、可替代性较高。两国经济合作仍然没有形成相互依存的价值链和产业链。从这个角度看,在两国经贸合作的盘整期,在练好体制机制改革、增长方式转型的“内功”的同时,应该利用两国战略对接的时机,扩大两国,首先是两国相邻地区的全要素合作,设法凭借新的合作领域和方式改善双边贸易结构、强化互补性中的“不可或缺”成分,进而共同提升双方在一些领域的竞争能力,改善两国在世界经济体系中的地位。

## 二 优化布局推动口岸经济发展

20世纪80年代末、90年代初,在中俄边境地区合作初期,两国边境地区的经贸往来以民间贸易、互市贸易为主。这类包括简单的易货贸易在内的经济活动一度占据了两国边境地区经济交往的半壁江山,为活跃两国相邻地区经济、满足边境地区民众的生活需要和提高民众生活水平发挥了重要作用。但从其规模、内容和贸易方式看,主要还是互通有无、调剂余缺,算不上真正的口岸经济。

随着两国各方面务实合作不断深入、经济合作不断扩大,口岸所在地方也不满足只扮演过货通道的“二传手”角色,努力开发口岸的其他功能。边境地区经济活动的方式和领域发生了深刻变化。贸易主体由初期零散的个体边民为主发展到以企业法人为主体;贸易方式由最初易货贸易发展成配有现代金融结算体系的一般贸易,并逐步拓展到物流、金融、旅游、劳务、加工、转口贸易等诸多领域,口岸经济框架已经搭建起来。

为了进一步提升口岸经济发展层次和水平,推进边境口岸建设和口岸经济发展,提升中俄务实合作水平,有几个问题值得关注。

### (一) 合理布局、统筹协调、分工合作

多年来,在内蒙古、黑龙江和吉林三省区设立的20多个边境口岸对开展中俄合作、拉动当地经济社会进步发挥了重要作用,但从全面深化对俄合作、以开放促进边境地区发展的角度看,存在的问题也很明显:其一,这些口岸在很大程度上还是分布在3000多公里边境线上的点,只是一个个对外打开的窗口,基本没有形成有机结合、协同发展的集群。从实际运行情况看,处在“各自为战”状态下的口岸为了争货源、保过货量,普遍存在恶性竞争的现象,一些口岸为体现所谓“成绩”,利用各种方法在过货量统计上做手脚。其二,

无论口岸规模大小(以实际客货量为标准),基本都在做同样的事情——搭建“招引金凤凰的梧桐树”,提升口岸查验、联检大楼运行的软硬件,却对贪大求全后可能产生的实际效益及潜在发展预期考虑不足。其三,各口岸地区都在设法建设各类开发区、产业园,却对自身条件和特点考虑不够,一些园区建设缺乏科学定位和合理布局,品质不高、技术含量低。其四,各口岸地区虽都着力向“出口抓加工、进口抓落地”的新型基地发展,但囿于进出口货物结构影响,口岸经济建设同质化现象十分明显。以进口俄罗斯木材为例,从内蒙古到吉林的许多口岸遍布木材粗加工工厂,仅绥芬河一地就集中了 10 多家。这些企业普遍存在技术含量不高、集约化程度有限、产品结构相似、附加值程度较低等状况,且由于俄罗斯方面对木材出口管控越来越严,一些企业又面临“吃不饱”的压力。如果边境地区 20 多个口岸都出现业态、功能相近状况,不仅其发展潜力受到制约,相互牵制在所难免,而且口岸所在地难以真正摆脱“通道经济”状态,无法建立有规模的口岸经济。

因此,应该意识到,由于各种条件的限制,边境口岸所在地要素有限,如继续单打独斗、分散式发展,则潜力和成长空间十分有限,即使客货量较大的口岸地区,如仅凭自身努力,口岸经济规模也不会有理想的效果。

经过 20 多年发展,沿边口岸建设、口岸经济要想有所突破,应该强化顶层设计、统筹安排,从政策和观念上突破原有的行政属地管辖束缚,使众多边境口岸从散落的开放点整合成为开放发展的先导带,变成对内拉动一批边境城镇发展,对外推进“一带一路”建设的枢纽。

第一,口岸地区建设应该突出重点,确立集约式、专业化的发展方向。可以考虑在不打破现有行政属性的情况下,通过战略规划、政策引导和市场调配等方法,将地域接近的若干口岸整合为协同发展的口岸集群,使各口岸从竞争关系变为合作关系。例如,满洲里—黑山头—室韦、黑河—逊克、同江—抚远—萝北、绥芬河—东宁等集群。

在口岸集群中可以选取若干基础设施完备、交通运输便利、地理条件优越、客货量较大的口岸确立为口岸集群中的中心口岸,作为一个区域内口岸经济建设的重点,使之能够优化资源配置,集中发展适宜的产业园区和高端第三产业,成为能够吸引资金、技术、人才等各种要素的口岸区域中心,发挥集群支点作用,并对周边其他口岸产生辐射效应。

在口岸经济建设中,集群中的其他口岸可以根据实际情况选择不同的发展方向,明确定位、突出特色。中俄边境许多进出口货物的检验检疫、仓储运输对设备和人员的专业要求较高,为避免重复建设,减少内耗,可建立专业队



伍并提高其服务质量,促使一些特点突出的口岸向更专业化的口岸转型,并依据专业化发展特色仓储、物流和加工、服务经济,使这些客货量较少的口岸在找到准确定位、凸显自身优势中获得发展空间和机会。

中方口岸向专业化发展也是适应俄方口岸基础设施不完善、过货和服务能力有限这种现实,通过专业化分流,在一定程度上缓解客货过境不畅问题。专业化有利于推动各口岸结束粗放发展,向“精、专、质”方向转变,有利于各级政府对口岸建设的扶持更有效和更有针对性。以珲春为例,未来的发展方向是否可以首先着力在特殊的区位优势上,充分利用和挖掘已成型的运输体系,以口岸和俄罗斯、朝鲜港口为支撑,以连通中朝、中俄以及中蒙的铁路、公路为纽带,以联结日本海沿岸国家陆海联运通道为网络,建设形成东北亚地区快速便捷的跨国运输大通道和综合交通运输枢纽,并由此带动以第三产业为龙头的新型口岸经济。

组建口岸集群的目的是通过集成方式充分发挥各个口岸的比较优势,使不同规模、不同定位和不同功能的口岸相互配合、相互借力、分工合作,共同做大、做强一个区域内的复合型口岸经济。

组建口岸集群不仅能对口岸地区经济发展起到推动作用,也与从战略高度重视沿边城市建设紧密相关。在漫长的边界线上,发展有一定规模的城市非常重要。目前,在中俄沿边口岸中,总人口不到500万的只有一个地级市(黑河)。人口数量少、城市规模小,中心城市的综合功能发挥不出来,市场活跃度也有限。这既不利于边境地区安全,也不利于口岸地区发展<sup>①</sup>。因此,突出中心口岸地位,强化各口岸协作,有利于边境区域形成集聚和辐射效应,有利于逐步形成若干个不同规模的边境城市群。

第二,大力推动边境口岸与相邻腹地一体化发展。如果说口岸集群建设是边境线上点的横向聚合,口岸与临近腹地的一体化合作就是边境与内地的纵向构建。发展口岸经济绝不仅限于口岸所在地,所涉及的从行业到地域的关联性很强。口岸经济的拓展需要有一定范围的腹地作为依托,口岸经济作用的大小也取决于临近腹地经济能力的强弱。

应该看到,几乎所有东北边境口岸所在地均基础薄弱,自身造血功能不足。由于基础设施、劳动力数量和质量、投资效益、运输成本、环境承载力等因素的限制,在中俄贸易中,进口占较大比重的能源、矿产类商品几乎很少能在口岸地区“落地”。同样,出口中占比较大的机电、轻工商品也很难在口岸

<sup>①</sup> 姜毅:《对黑龙江省边境口岸发展的思考与建议》,《俄罗斯学刊》2015年第2期。

地区实现规模性“加工”<sup>①</sup>。在很多东北边境地区,无论是复制东南沿海劳动密集型产业模式,还是发展资本和技术密集型产业都不现实。因此,要学习东南沿海一些口岸的成功经验,树立大口岸的意识,在实现“出口抓加工、进口抓落地”时遵循经济规律和自然规律,从一个区域而不是一个点的角度去理解和实现“加工”与“落地”。边境口岸经济的根还是要植于条件更加完备的腹地,首先是临近的大城市和产业基地,这个根系越发达,口岸这个枝叶才会越茂盛。要通过区域资源共享和要素整合形成相互作用、联手发展的完整口岸经济体系。

东北很多边境口岸基本都处在自然保护区和林区内,又与邻国接壤,在口岸经济建设方面须综合考虑自然生态、环境保护、对外影响等各个方面的因素。以满洲里和绥芬河为例,前者自然生态脆弱、土地承载能力薄弱,后者地处山区,发展空间狭小、水资源匮乏,成规模的工业开发很容易带来严重的生态灾难。对中俄最后解决的边界地段黑瞎子岛的开发建设也需十分慎重,要科学评估开通口岸,特别是开设过货口岸后可能对当地自然和人文环境造成的影响,始终把环境生态保护、防止过度开发放在首位。因此,实行口岸与相邻腹地的一体化发展是协调处理口岸地区经济建设与自然保护两难的重要途径,既让口岸经济有成长的空间,又能有效防止对环境的破坏。中俄沿边地区应尽可能避免其他地方在经济发展中已经出现的弊病,努力在口岸经济发展过程中探索出一条新路。

事实上,黑龙江省大力推动的哈(尔滨)牡(丹江)绥(芬河)东(宁)一体化和对俄贸易加工带,正是这种口岸与腹地合作发展的有益举措。吉林省提出的长春—吉林(市)—图们江经济发展带,也是考虑珲春工业基础十分薄弱、凭自身能力打造加工产业体系并不现实这个因素而制定的口岸与腹地协同发展的规划。还可以考虑佳木斯、鹤岗、富锦与同江、抚远、萝北口岸集群,鸡西与密山、虎林、饶河口岸集群的合作发展规划。

## (二) 重视扶持中小、小微企业

这些年,谈到发展中俄贸易、发展口岸经济,人们的注意力往往放在大中型企业上,所谓“优化贸易主体结构”也主要是指中俄经贸合作要以大中型企业为主。而对中小,尤其是小微企业则重视不够,将其等同于“低端”、“搅乱秩序”、“假冒伪劣”。这种观念并不正确。帮助企业做大做强,与忽视甚至歧视中小、小微企业完全是两回事、两种态度。尽管中俄经济合作中出现的一

<sup>①</sup> 姜毅:《对黑龙江省边境口岸发展的思考与建议》,《俄罗斯学刊》2015年第2期。

些问题以小企业居多,但并不意味着大中企业就没有。关键问题是政府的监管、引导和规范是否到位、是否有效<sup>①</sup>。

事实上,目前在边境口岸地区从事对俄经济合作的绝大多数是中小或小微企业,未来一段时间这种状况也不会有根本的改变。这些实体具有经营方式灵活、资金运用少、市场反应灵敏等优势。而且,这类企业在物流、资金、就业、税收等许多方面与口岸地区联系更紧密、更“接地气”,在实际生活中也关系到口岸地区市场经济的活力,关系到民生改善和社会稳定,关系到人才与财富能否吸引来、留得下。这些企业发展起来了,口岸对当地经济社会进步的贡献才能真正落实。众多红火的中小、小微企业与中大型企业相互配合、取长补短,才是口岸地区,乃至整个对俄合作真正健康的发展结构<sup>②</sup>。

近年来,国家高度重视小微企业的发展<sup>③</sup>,相继出台了一系列政策。2015年确立的“大众创业,万众创新”(以下简称“双创”)任务在相当大程度上也与小微企业成长有关。在这种背景下,东北沿边各级政府应该结合本地实际和长期发展情况,把扶持和重视小企业健康规范发展纳入口岸经济发展的规划中去。

各级政府应进一步加强对这类企业在信息提供、项目引导、规范经营、风险防范等方面的指导和服务,在贷款、保险、担保、用汇等方面尽可能提供更多的支持,特别是设法解决这类企业普遍存在的“老大难”问题——贷款融资困难。例如,可以通过扩大信贷规模、简化信贷手续、拓宽融资渠道等方式,切实解决在现行金融体制下中小企业融资难问题。还应设立专项扶持和奖励基金,对符合地区发展规划的项目和企业予以重点扶持。对符合相关合作规划,有前途、资信好的中小、小微企业可以尝试以项目、货物等做抵押担保,乃至由政府出具担保或资质证明的方式予以扶持。应该引导、帮助一些中小型银行确立针对中小、小微企业发展的战略定位,加大对从事中俄贸易的企业的信贷支持,降低企业融资的实际成本,细化对这类企业金融服务的差异化监管政策。应拓宽口岸地区中小、小微企业融资渠道。争取让更多的民间

① 姜毅:《对黑龙江省边境口岸发展的思考与建议》,《俄罗斯学刊》2015年第2期。

② 同①。

③ 例如,2011年10月国务院常务会议出台了扶持小微企业的九条财税、金融政策(国九条);2012年2月国务院常务会议专门研究部署进一步支持小型和微型企业健康发展,明确指出,小微企业是提供新增就业岗位的主要渠道,是企业家创业成长的主要平台,是科技创新的重要力量。



资本参与到有潜力、有收效的优势项目中去,帮助以多种形式构成的民间资本在俄罗斯获得资源、农业等项目的经营权<sup>①</sup>。

深化改革、调整结构、开展“双创”、提升中俄合作水平是相互关联的。其中关键是重视在本地对俄经贸合作中发挥重要作用的小微企业。要为这些企业的生存、成长创造新环境,帮助它们健康发展。正如中央在推进“双创”时指出的,这样既可以在最大范围内推动人、财、物等各种市场要素自由流动,更可以倒逼不合理的体制机制实现改革突破,最终提升整个经济的运行效率<sup>②</sup>。面向世界的义乌小商品市场是由多少小微企业组合而成的?东南沿海开放之初又有几个“航母”企业?如今活跃在中俄电商贸易中的“阿里巴巴”数年前不也是草根起家?中国市场经济发展到今天,如果自家的水养不活、养不大自家的鱼,又有多大可能吸引其他池水中的大鱼?

### (三) 加强中俄交通基础设施合作

为了打造向北开放的重要窗口和东北亚地区合作的中心枢纽,东北沿边省区参与“丝绸之路经济带”建设的重点是完善和改进交通基础设施,以便尽快形成衔接紧密、快速便捷的国际大通道。完善沿边交通基础设施对国家和经济发展都有十分重要的意义,也是边境城市化建设、口岸专业化发展的前提。我们自己境内的路不够通畅,“走出去”也会遇到瓶颈。

目前,沿边口岸与内地连接的公路干线基本成型,但对保证边境安全和推动经济社会进步的长期目标来说还有一些不足。路网不够完善、铁路网线空白较大等情况仍然比较明显。大部分联系口岸之间的公路等级较低,黑龙江和乌苏里江一些航路尚不通畅,港口基础设施不能满足需要。随着口岸经济的发展和区域一体化建设的推进,应该逐步丰富路网结构,特别是提升沿边口岸联系公路的等级,建设沿边铁路,解决黑河等地国家铁路与地方铁路因两种体制造成的各种不便。

俄罗斯已经意识到,远东地区交通基础设施“老、旧、低(运能)”状况是该地区相对孤立、难以发展的一个原因,对发挥欧亚大陆桥的作用也有利益诉求。应该把中俄相邻地区交通基础设施改扩建当作两国合作的重要领域,纳入“丝绸之路经济带”与俄罗斯远东发展战略对接的范畴。

<sup>①</sup> 姜毅:《对黑龙江省边境口岸发展的思考与建议》,《俄罗斯学刊》2015年第2期。

<sup>②</sup> 朱云鹏、李颖、李丹:《“大众创业、万众创新”战略溯源研究——改革开放以来中国技术创新演变脉络》,《科技进步与对策》2017年第1期。

同时也要注意,交通基础设施建设周期长、投入大,如果双方投资项目不能有相应的回报、不能对所涉地域经济发展起到一定的作用,那么项目就很可能只是个空壳,对双方长久合作也不利。著名的“渝新欧”线路就不是通过新投资,而是利用既有路网发展运作的。因此,鉴于两国相邻地区俄方靠近中方一侧已经形成了运营里程近万公里的外贝加尔和远东地区铁路网,两国合作的重点应该是挖掘潜力,如远东现有铁路现代化升级、提高沿线站点客流物流消化能力以及港口扩建和配套设施的更新等,以便争取在较少投入和较短时间里改善目前客货流不畅、陆路运输只占亚欧物流总量5%的状况。

#### (四) 寻找突破传统能源合作模式的新思路

在既有传统油气买卖模式的基础上,应该寻求创新,开辟新内容和新方式。其一,随着两国经济发展进入新常态,对能源生产和消费方面的产业升级、技术创新、提高能效、减少排放和污染等也有了新的合作要求,开展能源开发利用的新技术合作势在必行。其二,在世界能源变革的背景下,中俄两个大国不能落后,开发、利用新能源、新技术既有利于中国这个能源消费大国,也符合俄罗斯能源战略升级的愿望。中俄两国除了继续扩大在传统能源领域的合作外,还应积极探索在新能源领域合作的内容和重点,努力开展能源开发利用的新技术合作。其三,亚太能源需求旺盛,也是俄未来能源出口新伙伴,随着“一带一路”建设推进和上海合作组织扩大,两国能源合作也应该有新的合作框架和视野。如果把中俄能源合作新模式与“一带一路”建设结合起来,就会发现空间和影响非常大。习近平主席在2015年博鳌亚洲论坛上提出,各国应该推动建设亚洲能源资源合作机制,保障能源资源安全<sup>①</sup>。目前,亚太能源市场仍然呈碎片化、单一项目合作化状态,远未形成欧洲、北美那样的稳定供应网络和成熟价格机制,如果能够开辟新的多元合作框架,如东北亚诸国以及中、印、俄和中亚间的合作机制,则既符合各方利益,也有助于推动亚太能源合作形成稳定多元及有竞争的供应和价格机制,形成能与欧美抗衡的新能源市场。同时,新空间的形成也有助于“一带一路”建设中各方发展战略的对接,有助于推动基础设施的建设以及新技术的引进和运用。

#### (五) 完善两国法律保护体系

随着“丝绸之路经济带”建设的推进,对俄投资将成为合作的一个重要内

<sup>①</sup> [http://news.xinhuanet.com/politics/2015-03/29/c\\_127632707.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-03/29/c_127632707.htm)

容。鉴于俄罗斯的投资环境和项目选择可能性,应该拟定整体的战略规划,指导对俄投资,同时还要建立信息咨询、法律服务、风险评估与检测体系,为对俄投资安全有效保驾护航。

中俄两国市场经济建设尚处在探索和完善之中,市场行为主体和相关条件还存在一些问题,特别是俄罗斯的司法、行政和投资环境问题不少。2009 年生效的两国关于促进和相互保护投资协定为推动两国经贸合作提供了基本的司法保障框架,但从具体操作层面看仍有不足。随着两国投资领域和渠道的增加,除了持续不断地加大对俄罗斯各级政府的工作力度,敦促其切实改善中国企业、商人在俄营商环境,保障相关权益外,还应该从法律层面细化投资保护的规定,以进一步降低投资人的风险。例如,对境外园区建设的法律保护和对重点领域投资的法律保护,应该在两国间签署更具可操作性和针对性的相关法律保护协定。

### 三 利用中俄相邻地区合作促进东北新一轮改革和调整

自 2003 年实施东北老工业基地振兴战略以来,东北地区经济社会发展取得巨大成就,但也面临新的挑战。2013 年后东北地区经济增速持续回落,一些深层次体制机制方面的问题和结构性矛盾凸显。其一是传统的资源型产业结构和粗放型经济增长方式使东北地区形成了较为单一的产业结构,这种路径依赖遭遇严重“瓶颈”。产业结构不优、创业创新能力不足已经严重制约东北经济发展。其二是体制机制改革仍不完全,转型发展缓慢,市场化进程迟缓。这两个问题在对俄合作中都有明显的体现。

东北三省区虽然是对俄合作的前沿,但作为中国的老工业基地,其产业结构与俄罗斯近似,形成了结构同质化。这也是东北对俄经贸合作更多扮演“通道”角色、对俄开放在拉动当地经济中贡献不够突出的一个原因。虽然早在 10 年前中国对俄贸易就以机电类商品为主,而在东北,这种状况却相反,机电类商品对俄出口占比一直比较小。以工业基础较好、对俄贸易占三省区比重最大的黑龙江省为例,对俄机电出口占比从未超过 30%。由于东北轻工业不占优势,可以想见,占对俄出口近一半的此类商品很少是东北本地产品。2015 年黑龙江省对俄出口中只有 7 亿美元为本地产品,占总出口额的 29%。如果继续这种状况,随着其他省区对俄合作的深入,东北沿边的通道经济成分恐怕愈发固化。

表 1 2015 年黑龙江省对俄出口主要商品

商品类别	出口额(亿美元)	占对俄出口比重(%)
服装及衣着附件	6.60	27.9
机电产品	5.02	21.4
鞋类	3.00	12.7
纺织纱线、织物及制品	1.80	7.7
蔬菜	1.60	6.7
箱包	1.40	5.9
水果及坚果	1.00	4.4
塑料编织袋	0.60	2.7
灯具、照明设备	0.40	1.9
钢材	0.30	1.3
塑料制品	0.30	1.2
高新技术产品	0.29	1.2

资料来源:黑龙江省商务厅:《2015 年黑龙江商务运行年度分析报告》。

从体制机制改革、转变发展思路、勇于探索的角度看,东北一些地方的步子迈得也不够大,新意不够明显。一讲规范中俄贸易,行政介入就十分活跃,相关审批太过烦琐;一说提升、改善两国贸易,首先期望上项目、拉投资;对中央政府下发的一些先行先试举措,观望、等待“细则”多于大胆尝试。东北振兴、发展中俄合作当然离不开大项目、新项目,问题在于,营商环境不改善、生产和运营成本不压下去、自身能力不加强,能否确立大项目?大项目来了,能否落户本地?

改革开放是中国经济社会过去 30 多年迅速进步的法宝。在经济增长和对俄贸易双下行的压力下,改革与开放同样是东北振兴的方向。正如中央《关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》中指出的,东北地区经济发展中遇到的“矛盾和问题归根结底是体制机制问题,是产业结构、经济结构问题,解决这些问题归根结底要靠全面深化改革”<sup>①</sup>。也就是说,一方面,东北要全面、深入地加快推进改革;另一方面,要把调整结构、创新发展与对外合作紧密联系起来,使自身转变的改革与推进“丝绸之路经济带”建设的开放形成相

<sup>①</sup> 《关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》, [http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2016-04/27/nw.D110000renmrb\\_20160427\\_3-01.htm](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2016-04/27/nw.D110000renmrb_20160427_3-01.htm)

互呼应、相互促进的关系。2014 年和 2016 年,中央政府在两份关于东北振兴的文件中都强调,要加强东北振兴与俄远东开发战略衔接,深化毗邻地区合作<sup>①</sup>。

东南沿海许多现在被认可和行之有效的做法和政策是改革开放之初解放思想、摆脱束缚、突破各种阻力闯出来的,是经过大胆尝试、反复试验形成的。30 多年的经验证明,创新和坚持改革“在路上”是保持中国经济社会巨大活力的关键。2016 年 4 月李克强总理在考察东北时就特别强调,东北要克服“等靠要”思想,要“闯改创”<sup>②</sup>。要想把东北培育成新的经济支撑带,东北沿边省区应该抓住机遇,进一步转变观念,大胆创新,勇于先行先试,充分发挥主观能动性,在规划口岸发展布局、定位口岸经济发展方向等方面寻找符合本地区特色的突破口。

简政放权、加大行政审批制度改革是中央推进新一轮改革的重点,也是推动经济社会进步使其更具活力的手段。各级政府应该利用这个时机,进一步减少对一些具体事务的干预,以改革促进市场机能有效运转,促进各类市场主体迸发活力。同时加大放权力度,扩大基层和一线岗位的责任权限。

人才是发展和进步的根基,只有掌握人才,才有可能集聚资金和技术。近年来,沿边省区人才外流现象较为明显,人才稀缺在某种程度上已经成为比资金和技术稀缺更严重的制约发展的因素。为开创沿边省区对外开放的新局面,各级政府要把培养、引进和留住人才的工作当作首要任务,除了在生活和社会保障等方面采取一定的优惠措施外,更重要的是为人才创造发展空间,塑造人才发挥创造能力的氛围和条件。当然,这里不仅是指人才的使用和培养问题,而且也与体制机制改革、社会与经济环境营造有直接关系。

以往的经验证明,单纯靠投资驱动的增长模式效果不理想,也难以继。东北新一轮振兴只能坚持创新是引领发展的第一动力,同时要把推动对外合作与探索老工业基地转型发展结合起来。

东北作为中国重要的工农业生产基地,在装备制造、规模农业、能源开采与加工等许多领域有着良好的基础。东北振兴不可能照搬东南沿海发展路径,也不能去除已经形成的产业基础,在创新中要坚守既有的产业优势和科研技工优势,通过自身努力和引进、合作,在产品、技术、工艺、管理和服务等

---

① 2014 年《关于近期支持东北振兴若干重大政策举措的意见》和 2016 年《关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》, [http://politics. people. com. cn/n/2014/0819/c1001-25495920. html](http://politics.people.com.cn/n/2014/0819/c1001-25495920.html); [http://paper. people. com. cn/rmrb/html/2016-04/27/nw. D110000renmrb\\_20160427\\_3-01. htm](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2016-04/27/nw.D110000renmrb_20160427_3-01.htm)

② [http://news. sina. com. cn/c/2015-04-14/082931715084..shtml](http://news.sina.com.cn/c/2015-04-14/082931715084.shtml)



各方面优化存量、跨越增量。通过创新升级增强竞争力,将东北对俄合作“同质化”的弱项变为提升两国合作质量、改善结构的优势。

中俄油气合作是两国经贸往来的重点,俄罗斯又是国际主要油气产品和技术大国,应该让东北这个国家重要石化工业基地在自俄进口油气产品的落地加工方面发挥作用,扩大石化工业产业链。东北既是重要的煤炭产地,还是自俄进口煤炭的主要通道,两国同样可以在减轻碳排放等技术工艺改进方面进行合作。东北拥有庞大的森工企业,又是进口俄罗斯木材的大户。而目前东北地区木材加工产品附加值并不高,提高精深加工能力还有很大空间。凭借石墨等丰富的矿产资源和欧亚网络干线建设等大项目,东北地区还可加大与俄罗斯在新材料、新技术、新业态方面的合作,提升在高新技术领域的竞争能力。

开放既体现在市场化水平上,也体现在区域内协同、区域外合作方面。对俄合作是东北开放的重要方向,同时也要看到,俄罗斯在市场经济规则、产品的技术和工艺、高端服务等方面与世界先进水平相比还有很大的距离,中国东北在这些方面也在学习和改革过程中。以往合作中双方的一些不满意、摩擦与相互对对方未达到心目中国际水准有一定的关系。双方“关起门”来自己摸索的时间太长、成本太大,效果也未必理想。要想把东北转型发展这盘棋走活,把中俄地区合作这盘棋走活,应该有新的视角。

“丝绸之路经济带”建设是“一大片”、而不仅是“一条线”,对俄合作是引领和牵动东北开放型经济发展的重要力量,但不是唯一力量。从打造欧亚通道、东北亚经济圈建设和共建中韩自贸区、中日产业合作平台等方面看,东北开放型经济发展的区域是全方位的,应该把这种全方位因素引入中俄合作中。目前,中国东北地区对俄合作的一些领域已经形成了原料在俄、初步加工在东北、精加工和销售市场在第三方(国)的链条,俄罗斯也在远东地区开发的诸多领域向世界招手。也就是说,发展中俄地区合作不仅要着力于两国之间,也要着眼东北亚和全世界。把对俄合作,包括一些大项目的合作搭建成开放的平台,对俄合作为主题的舞台还要设法积极扩大并深化国内、国际全域合作的规模。从长远看,开放型合作,与国内、世界其他国家和地区的同台竞技,有利于集聚全国和世界的各种要素,有利于催生研发、市场、产品、管理和人才国际化的价值链,对把东北建设成先进装备制造业、新型原材料、现代农业生产和重要技术研发基地大有裨益。而且,主动引进国际竞争因素、熟悉国际通行规则、学习国际先进经验和做法,有助于形成倒逼机制,从而推动东北的改革、推动俄罗斯的转变,为区域合作机制注入新的内涵与活力。

(责任编辑:农雪梅)