

## 辽宁加快推进中朝跨境经济合作项目应遵循的原则 及对接方案

从中央及省级政策上看，现阶段我国跨边境开放的基本构想是通过各种生产要素的集聚，吸引更多广泛的经济活动，使沿边开放城市成为边境地区的增长极，在区域增长中发挥带动作用。中朝两国在辽宁省边境地区与朝鲜开展的跨境经济合作实践服从于这一总体构想。

针对朝鲜特殊的国情和周边环境，辽宁省在加快推进中朝跨境经济合作项目对接方案的选择上，应遵循“政治互信、尊重国情、减少差异、立足长远”的原则，做好中朝跨境经济合作的定位分析，并在操作层面上加以细化，以便有效推进。

### （一）一个定位：近期辽宁省开展中朝跨境经济合作的定位

辽宁省中朝边境地区建立自由贸易区的条件尚不成熟。这一地区虽存在着能够导致经济发展的诸如资源优势、生产要素优势、产业合作优势等潜在优势，但这些潜在优势却往往不能得以发挥。为了整合被边境分割的某种优势条件而在边境地区开展的边境跨国经济合作应是短期内辽宁省选择的中朝跨境经济合作的合理模式。此模式有以下几个特点：

1. 辐射性强，边境跨国经济合作的辐射力可以直达国家内地；
2. 合作模式灵活，尊重各国领土完整和主权独立的基础上，承认各方有关政策和体制的差异性，尽可能谋求协调行动的合作形式；
3. 政策支持，边境跨国经济合作一般需要经过中央政府授权，以中央或者地方政府为主体开展灵活机动的经济合作区和合作框

架。

## （二）五个发展方向

1. 针对朝鲜经济发展需求，结合辽宁省经济社会发展战略，缩小中朝经济政策中的分歧性因素，制定共同发展战略。

表 1 辽宁省与朝鲜经济合作分析

		辽宁省	朝 鲜
现 状	主导产业	钢铁石化等原材料工艺	工矿业为主的制造业
	需求要素	资源、劳动力等生产成本	原材料、资本、技术
发 展	发展方向	战略性新兴产业	加工贸易等劳动密集型产业；科技立国
	需求要素	资本、技术	技术、资本、生产资料
企业参与方式		走出去	引进来
合作方向		第二产业的梯度转移； 信息服务业、动漫业、旅游业等第三产业的合作。	

朝鲜“国家经济开发十年战略计划”中列举的能源、轻工业及科技等领域的国家开发目标，与辽宁沿海经济带开发的战略背景下加快培育战略性新兴产业等重大部署可以相互补充，共同发展。当前辽宁省急需在工业化过程中寻找新的增长模式，辽宁省与朝鲜的技术发展梯度不同，资源情况不同，基础设施、人才、管理、劳动力等条件也都存在着很大的差异性，双方通过经贸合作不仅可以增加辽宁省的产品成本优势，同时，近年来，朝鲜大力发展国内经济，改善民生，国内生活必需品和生产资料的缺口较大，也有利于朝鲜承接辽宁省产业转移。

辽宁省应灵活调整对朝经贸合作战略。首先，要全面减少中朝经济开发计划中的分歧性因素。其次，要在尊重朝鲜国情的前提下，引导朝方按照国际惯例和市场规则去制定相关的法律法规。再次，在与朝鲜进行经济合作的过程中，要注意规避联合国对朝经济制裁决议。

**2.发挥“一桥两岛” 跨境经济合作项目的辐射作用，拓展中朝双方的合作领域与合作形式，加大对朝市场的开拓力度，增强辽宁省对朝经济的影响力。**

黄金坪项目目前已经进入启动中朝共同管理委员会阶段，各级政府应着力解决黄金坪跨境开发项目的功能定位、组织运营体制和法律制度衔接等事务。可以考虑安排有投资意向的企业共同参与探讨，在时机成熟的情况下，双方可以建立跨国合作区协调机构具体负责落实合作开发事宜。制度上的完善可以吸引更多的投资，届时，朝鲜设想的重点发展信息产业、观光文化产业、现代化高效农业、轻工业等四大产业，将黄金坪建设成为智慧密集型产业特色的经济特区的蓝图也会逐步实现，同时，该项目对于中朝跨境经济合作的示范作用和带动作用也会显而易见。

还应鼓励地方企业“走出去”，与朝鲜开展跨境产业开发与合作。随着朝鲜对外经贸合作政策的逐步调整，中朝双方在物流、基础设施、资源能源、制造业、观光旅游等多领域都会有更大的合作空间，在信息服务业、现代农业等领域也可以通过资源整合，打造出具有竞争优势的新产业。中朝经济能否走向战略型合作的一个必要条件是需要政府合理介入并发挥积极的引导作用。可以着手成立朝鲜半岛人力人才研究开发基地，并以此为载体，推动两国有关经济合作的研究与交流、对企业提供技术支持，规避对朝投资风险。

**3.尽快完善和改进中朝边贸中存在的问题，加强中朝双方贸易秩序管理，增强对朝贸易企业的积极性。**

完善边贸政策。在国家宏观政策的指导下，争取从国家层面获取更多的政策扶持、项目倾斜和管理权限。如争取对边贸企业进出口国家重点管理商品给予配额倾斜。

简化边贸进出口手续。促进海关、边防、卫检等办理进出口手续的联检部门合署办公，简化手续，收费透明，一次通关。避免绕过国内主管部门审批，以实物方式直接到境外进行小规模投资的民营企业或个人投资成本回收困难的现状。

完善人民币出口结算退税政策，扩展中朝银行代理结算渠道。切实解决双方在结算方面、开立账户和资金划转等方面的困难，逐步建立直接的国际结算体系，规避朝方银行资信差给投资者造成损失的风险。

依托“一桥两岛”跨境经济合作项目，开辟边界互市贸易区。边境贸易的两种形式，边境小额贸易既与边民互市贸易互为补充，又具有手续简单的特点。

**4.建立起将“中国的资本—韩国的技术—朝鲜的原材料”结合起来的**中朝韩三方黄海经济合作模式，整合三国黄海地区的城市资源，确立三国地方政府的合作机制。

在中朝边境地区，制定规则比实际的经贸合作更紧迫。倡导建立中朝韩三方黄海经济合作模式的意义在于：其一，中朝韩经济合作是建立东北亚经济圈的必经途径；其二，在朝韩争议较大的西海地区，以经济合作促进政治稳定是缓解此区域政治紧张的有效途径；其三，改变当前朝韩、中韩、中朝三方两两合作的态势，将韩国直接拉入到

中朝跨境经济合作的框架中，也是增强中韩政治互信的新的环境设计。目前，此设想正处于中韩地方政府和专家的磋商阶段，暂时并未得到朝鲜方面的回应。

建立中朝韩三方黄海经济合作模式具有可行性与必要性。辽宁省政府可以充分利用这一交流模式，整合中朝韩黄海地区的城市资源，形成一个大的城市之间的联盟，通过城市联盟来建立一个公共的平台和制定各方认可的合作机制，大家在这个机制范围内求同存异，对优势资源进行交流与互换。目前，当务之急是使朝鲜认可这一合作模式。

中韩地方政府在先期交流阶段应致力于消除影响三方合作机制最终建立的不利因素。

**5.充分发挥丹东市作为对外贸易口岸城市的枢纽地位，建立腹地连动机制，稳居对朝贸易龙头的地位。**

辽宁省经济发展水平空间差异性较大，整体来讲，经济向中心城市集聚，沈阳、大连的地位进一步强化，以丹东市为主体的辽东地区经济次不发达。从上个世纪 80 年代开始，丹东在辽宁省的主要经济指标排序一直处于下降状态。1994 年辽宁省批准丹东享受沿海开放城市和国家级边境经济合作区双重优惠政策，丹东也迎来了自己的发展生机。在新时期，丹东市的口岸优势和偏于一隅的地缘区位应该成为新一轮发展热潮中关注的重点和热点。

1.抓住鸭绿江公路大桥建设带来的商机，完善道路交通、国土治理等城市基础设施，提升口岸服务功能。借力国家及辽宁省沿海经济带开发战略，结合 2009-2020 年丹东市城市总体规划，积极打造丹东

作为边境城市的大通道作用。

2.单边开发与双边开发相结合，给予丹东临港经济区更大的优惠政策和资金扶持，加快园区内基础设施建设和加大招商引资力度。丹东临港经济区不仅区位优势明显，而且有着良好的发展基础，还有已报国家和省待批的出口加工区、互市贸易区、高科技园区。园区功能的完善不仅可以赋予其承载对朝贸易职能，同时也彰显了辽宁沿海经济带发展战略下辽宁省产业布局规划和丹东市产业结构优化职能。

3. 丹东市与省内其他城市错位发展，同时争取吉林省作为重要腹地。东北东部铁路修通后，考虑到交通成本，未来东北沿线城市选择丹东作为陆港口岸开展对朝贸易的比重较其他陆港口岸的可能性大，必定为丹东带来额外的货流。丹东为避免与沿海其他开发区的同质竞争，应错位发展，发展特色轻工业和轻型重工业。同时，丹东还可以争取吉林省作为重要的腹地，争取本溪、抚顺、通化，白山等临近城市作为自己的直接影响腹地，争取更大的对朝货流量。