



我国边境地区“海港-互市-加工”发展模式研究*

姚海元^{1,2,3}, 李露露⁴, 孙路¹, 粟雅磬¹, 郝军¹, 房卓¹

(1. 交通运输部规划研究院, 北京 100028; 2. 综合交通规划数字化实验室, 北京 100028;
3. 天津大学, 天津 300072; 4. 广西壮族自治区交通运输厅, 南宁 530000)

摘要: 习近平总书记在第十七届中国—东盟博览会和中国—东盟商务与投资峰会开幕式中提出了“推进边民互市贸易进口商品落地加工”指示要求。按照国务院《关于边境贸易有关问题的通知》、海关总署和外经贸部《关于边民互市贸易管理办法的通知》文件要求, 边境地区边民在我国陆路边境 20 km 以内, 经政府批准的开放点或指定的集市上、在不超过规定的金额 8 000 元/d 范围内(免关税和进口环节税)进行的商品交换活动, 海上互市不仅解决原来互市进口原料通道单一问题, 可向东盟十国选购原料, 保证原料价格优惠、货源稳定; 还可通过海运大幅降低进口原料物流成本, 有利于发展边民互市商品落地加工项目。以北部湾港东兴港点为例, 梳理以海运方式为支撑的互市贸易和落地加工的港产联动发展需求, 分析东兴市港口发展现状和建港条件, 结合北部湾港空间总体布局特点, 提出东兴港点的选址方案, 为促进中国—东盟合作升级、打造“海港-互市-加工”三位一体的边民互市商品落地加工产业集群提供了技术参考。

关键词: 互市贸易; 海上互市; 东兴港点; 港口规划

中图分类号: TK448.21; U651

文献标志码: A

文章编号: 1002-4972(2024)03-0009-06

Development mode of “seaport-mutual market-processing” in China’s border areas

YAO Haiyuan^{1,2,3}, LI Lulu⁴, SUN Lu¹, SU Yaqing¹, HAO Jun¹, FANG Zhuo¹

(1. Transport Planning and Research Institute, Ministry of Transport, Beijing 100028, China;
2. Laboratory for Traffic & Transport Planning Digitalization, Beijing 100028, China;
3. Tianjin University, Tianjin 300072, China; 4. Department of Transportation of Guangxi, Nanning 530000, China)

Abstract: At the opening ceremony of the 17th ASEAN-China Expo and ASEAN-China Business and Investment Summit, the General Secretary Xi put forward the instructions of “promoting the landing processing of imported goods in the cross-border trade”. In accordance with the requirements of the *Notice of The State Council on Issues related to Border Trade*, the *Notice of the General Administration of Customs and the Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation on the Administrative Measures for Border Residents’Trade*, border residents in border areas are within 20 kilometers of the land border of China. By the open point approved by the government or the designated market, in not more than the stipulated amount of 8,000 yuan/day (free of customs duties and import link tax) for Commodity Exchange activities, maritime trade could not only solve the original trade market imported raw material channel single problem, purchase of raw materials from the ten ASEAN countries, to ensure the price of raw materials preferential, stable supply; but also greatly reduce the logistics cost of imported raw materials through sea transportation, which would be conducive to the development of border exchange commodity landing processing projects. Taking Dongxing Port of Beibu Gulf Port as an example, this paper sorts out the demand for port and

收稿日期: 2023-06-25

*基金项目: 国家重点研发计划项目(2021YFB2600700); 国家重点研发计划项目(2020YFE0201200)

作者简介: 姚海元(1988—), 男, 博士研究生, 高级工程师, 从事港口规划与战略政策、港航大数据研究。

通讯作者: 孙路(1977—), 男, 博士, 高级工程师, 从事港口规划与战略政策研究。E-mail: sunlu@tpri.org.cn

production linkage development supported by maritime trade and landing processing, analyzes the status quo of port development and port construction conditions of Dongxing City, combines with the overall spatial layout characteristics of Beibu Gulf Port, proposes the site selection scheme of Dongxing Port. It provides a technical reference for promoting the upgrading of China-Asean cooperation and building a processing industrial cluster of border people's trade commodities in a trinity of "seaport, trade market and processing".

Keywords: mutual trade; maritime mutual market; Dongxing Port point; port planning

新时期,国家层面提出构建以国内大循环为主体、国内国外双循环相互促进的新发展格局。未来我国经贸将更加注重推动经济循环流转和产业关联畅通,内循环将在国内主要区域间、产业链分工间的加快流转,外循环将更加突出“一带一路”沿线地区。近年,中共中央国务院印发《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》^[1]、国家发改委印发《西部陆海新通道总体规划》^[2],赋予西部大开发战略新的发展内涵,未来西部地区经济社会将迎来巨大发展机遇,区域经济产业格局将面临新的变化。其中,西南地区目前的主要贸易对象为东南亚、南亚中亚、港澳台、北美、欧洲等,与东盟各国贸易额占总量的1/4左右。东盟十国产业层次丰富,未来十年东盟将成为世界第四大经济体,随着工业化、城镇化进程不断推进,消费市场规模将达4万亿美元,市场潜力巨大。西南地区与东南亚各层次国家产业间经贸互补、贸易需求旺盛,将加速释放对电气机械、钢铁化工、电子信息、消费产品等大量需求^[3]。

近年来,受促外贸、稳增长等政策,以及海关通关便利化改革等影响带动,我国边贸发展机遇和趋势呈现较好态势。例如2015—2018年间,广西边贸总额整体呈上升趋势,但增速较缓,2015年边贸总额为1 413.1亿元,2018年边贸总额达到1 617.7亿元,年均增速3.6%。2019年以来,受全球经济低迷、中美贸易摩擦及新冠疫情等因素影响,较多产业向越南转移,边贸进出口增长乏力,边贸总额大幅下降。2021年,随着广西自贸区政策优势的逐步显现,边贸总额略有上升,达1 491.3亿元^[4]。

习近平总书记在第十七届中国—东盟博览会和中国—东盟商务与投资峰会上开幕式上提出中方

愿同东盟建设更为紧密的中国—东盟命运共同体,依托陆海新通道建设,加强基础设施互联互通合作等,以及“推进边民互市贸易进口商品落地加工”的指示要求^[5]。东兴市位于中国大陆海岸线的西南端,广西南部,东南面临北部湾,西南与越南接壤,是我国与越南唯一海陆相连的国家一级口岸;是与越南距离最近、互补性最强、城市建设最好、出入境货物和人流量最大的一个口岸城市,具有发展海上互市贸易的天然优势^[6]。

本文详细梳理了关于发展海上互市贸易及落地加工的政策背景和发展需求,以北部湾港东兴港点为例,分析面向东南亚等地区的海上互市贸易需求,并结合东兴市周边自然条件、生态敏感区分布及产业发展基础等,提出“港口-互市-加工”发展模式,制定了东兴港点规划选址方案,为落实推进边民互市贸易进口商品落地加工的相关要求提供了技术参考。

1 海上互市的政策导向

1.1 《国务院关于边境贸易有关问题的通知》(国发[1996]2号)

为了鼓励我国边境地区积极发展与我国毗邻国家间的边境贸易与经济合作,国家近年来先后制定了一系列有关扶持、鼓励边境贸易和边境地区发展对外经济合作的政策措施^[7-8]。1996年,国务院印发《关于边境贸易有关问题的通知》(国发[1996]2号)^[9],对相关政策文件作出了必要的调整、规范和完善。

1.1.1 边境贸易形式

边民互市贸易,指边境地区边民在边境线20 km以内、经政府批准的开放点或指定的集市上,在不超过规定的金额或数量范围内进行的商

品交换活动。边民互市贸易由外经贸部、海关总署统一制定管理办法,由各边境省、自治区人民政府具体组织实施。

边境小额贸易,指沿陆地边境线经国家批准对外开放的边境县(旗)、边境城市辖区内(简称边境地区)经批准有边境小额贸易经营权的企业,通过国家指定的陆地边境口岸,与毗邻国家边境地区的企业或其他贸易机构之间进行的贸易活动。边境地区已开展的除边民互市贸易以外的其他各类边境贸易形式,今后均统一纳入边境小额贸易管理,执行边境小额贸易的有关政策。边境小额贸易的管理办法由外经贸部与国务院有关部门商榷制定。

1.1.2 边境贸易税收管理

边民通过互市贸易进口的商品,每人每日价值在人民币1 000元以下的,免征进口关税和进口环节税;超过人民币1 000元的,对超出部分按法定税率照章征税。由海关总署据此调整有关监管规定。

边境小额贸易企业通过指定边境口岸进口原产于毗邻国家的商品,除烟、酒、化妆品以及国家规定必须照章征税的其他商品外,“九五”前3 a(1996—1998年),进口关税和进口环节税按法定税率减半征收。

1.2 《边民互市贸易管理办法》(海关总署[1996]第56号令)、《国务院关于促进边境地区经济贸易发展问题的批复》(国函[2008]92号)、《海关总署关于修改部分规章的决定》(海关总署[2010]第198号令)

海关总署随后出台《边民互市贸易管理办法》(海关总署第56号令)^[10],进一步明确了开展边民互市贸易应符合的具体条件。

《国务院关于促进边境地区经济贸易发展问题的批复》(国函[2008]92号)^[11]、《海关总署关于修改部分规章的决定》(海关总署[2010]第198号令)^[12]的出台,进一步提高了免税标准:边民通过互市贸易进口的生活用品(列入边民互市进口商品不予免税清单的除外),每人每日价值在人民币

8 000元以下的,免征进口关税和进口环节税。超过人民币8 000元的,对超出部分按照规定征收进口关税和进口环节税。

1.3 《财政部 海关总署 国家税务总局关于边民互市进出口商品不予免税清单的通知》(财关税[2010]18号)

财政部、海关总署、国家税务总局于2010年印发《关于边民互市进出口商品不予免税清单的通知》^[13],进一步强调:边民通过互市贸易进口的商品应以满足边民日常生活需要为目的,边民互市贸易进口税收优惠政策的适用范围仅限生活用品(不包括天然橡胶、木材、农药、化肥、农作物种子等)。清单中明确了共24项不予免税的边民互市进口商品及具体税则。

1.4 国务院办公厅印发《关于促进边境贸易创新发展的指导意见》、广西壮族自治区商务厅 南宁海关印发《关于<加快推进互市商品落地加工实施方案(2019—2020年)>(试行)的通知》(桂商贸发[2019]17号)、《东兴市深化互市进口商品落地加工改革实施方案》《东兴市海运方式进口互市商品运行方案》等

2019年9月,国家出台促进边境贸易创新发展的指导意见(简称“国十条”)^[14],明确互市商品范围扩大到周边国家,支持部分进口商品用于落地加工,边贸发展进入新阶段。

广西壮族自治区及东兴市相关政府部门继续大力支持边境贸易转型升级,积极推动“边民互市+落地加工”的政策支持体系,相继印发《关于<加快推进互市商品落地加工实施方案(2019—2020年)>(试行)的通知》(桂商贸发[2019]17号)^[15]《东兴市深化互市进口商品落地加工改革实施方案》《东兴市海运方式进口互市商品运行方案》。其中,明确提出允许边民互助合作组织代理互市申报及拼车运输服务,创新边民互市贸易监管,实行互市商品落地加工“集中申报”、“直通车”通关监管模式,确保边民通过合作社的形式,在互市贸易境外采购、境内通关、国内加工环节发挥其交易、生产主体地位,享受最大政策红利,

创造互市商品落地加工的良好环境。

东兴市还成立了海运方式互市进口商品工作领导小组,明确了具体海运互市贸易流程:

1) 港口通关。边民委托互助组(或合作社)一委托进出口贸易公司对外采购一进出口贸易公司向海关申报海运舱单—码头提柜—将货物运至东兴互市区。

2) 互市区通关。边民、互助组(或合作社)申报—海关查验放行(出互市区)—进入二级市场—销售—落地加工企业或国内公司(收购)。

综上,以港口为支点的海运方式已经成为开展边境互市贸易新的运输方式,可进一步将互市范围扩大至东盟十国,保证了原料价格优惠、货源稳定,同时可大幅降低进口原料物流成本。因此,开展布局面向海上互市+落地加工的港口选址布局十分必要。

2 面向海上互市+落地加工的港口选址研究

根据政策要求可见,面向海上互市+落地加工的港口选址条件应符合陆路边境 20 km 以内的基本要求,方可享受 8 000 元/(d·人)的免税政策。符合上述政策条件的港口选址区域主要有中越边境和中朝边境附近。根据毗邻国家的对外贸易政策,朝鲜与我国互市贸易量相对较小,而越南与我国的互市贸易量则总体呈现增长趋势。

以中越陆路边境交接点为圆心、20 km 为半径,可作为海上互市+落地加工的港口选址区域包括万尾岛、白龙半岛等区域,而万尾岛与白龙半岛间的珍珠湾生态敏感度极高,拥有我国连片面积最大的海湾红树林,也是我国连片面积最大的木榄纯林,不适宜开展港口开发建设,见图 1。

其中,白龙半岛拟引入白龙核电项目,后方可供港口发展的陆域空间不足,且与中越边境附近的互市加工产业集群距离较远;万尾岛位于东兴市,而东兴市作为我国与东盟唯一海陆相连的边境口岸城市,具有不可替代的边海优势和广阔的东盟市场。东兴边民互市贸易区从 2009 年 6 月运营至今,已经发展成为广西最大的边民互市贸

易区,边贸形式目前仍以陆路运输为主,东兴口岸北仑河二桥出入境的货车高峰时 1 d 达 700 辆次,一般日通车量约 400 辆,日通关量超 3 000 t。此外,互市区南端的小型互市码头距离越南芒街哥隆码头仅 1.2 km,疫情暴发前,互市区码头年通货量最高达 183.4 万 t。受疫情影响,互市区码头曾一度关停 875 d,于 2022 年 6 月再次开通运营。但上述位于北仑河东岸的互市码头规模小、等级低,码头岸线长仅 270 m,无法支撑开展成规模的海上互市贸易。

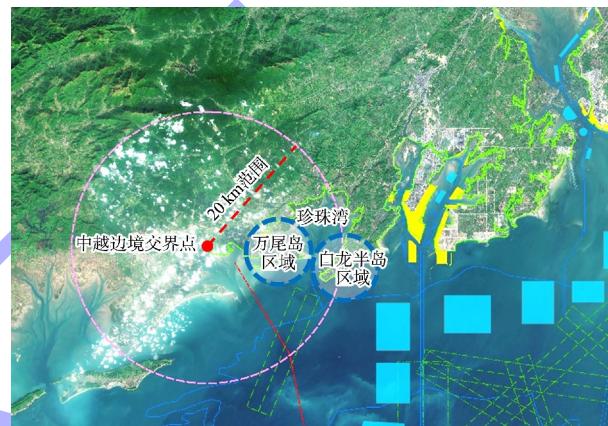


图 1 面向海上互市贸易的港口选址

2020 年 5 月,商务部批复广西凭祥市、东兴市、宁明县和龙州县为互市贸易进口商品落地加工首批试点。截至 2021 年 6 月底,广西共引进落地加工企业 107 家,投资额超 20 亿元,加工产值近 200 亿元。同时,广西自治区人民政府持续扶持壮大边境地区特色优势产业,印发《广西边民互市贸易进口商品落地加工产业发展指引》,结合东盟十国输华准入商品类别、互市点等资源优势,其中提出以东兴市为主,推进水产品、坚果等互市落地加工。

综上,东兴市万尾岛是我国目前唯一一处可发展海上互市+落地加工的港口选址。

3 港口平面布置方案研究

3.1 东兴市万尾岛地理位置及综合交通情况

东兴市万尾岛三面临海,东临珍珠港,南濒北部湾,西与越南隔海相望。水陆交通非常方便,

西至东兴市区 23 km, 东至防城港 55 km, 海上至越南下龙湾 70 n mile, 与越南北方重要城市海防距离 110 n mile, 与北海港距离 52 n mile, 与海南的海口港距离 130 n mile, 见图 2。



图 2 东兴市东兴港点地理位置及东兴市综合交通规划

3.2 东兴市现状码头建设及运营情况

东兴市目前主要已建有京岛港、竹山港和潭吉港等小型港口, 吞吐量主要以服务边境贸易和地方经济发展的物资运输为主, 吞吐量近年增长较快, 2018 年完成 584 万 t。其中, 京岛港现有 1 000 吨级泊位 1 个, 设计综合能力 10 万 t 和 30 万人次, 主要以边贸货物运输和旅游为主; 竹山港现有泊位 18 个, 设计综合通过能力 98 万 t。主要接卸越南煤, 船舶利用原有河道乘潮进出港; 潭吉港现有码头泊位 7 个, 主要以越南煤和杂货运输为主, 船舶需乘潮进出港。见图 3。

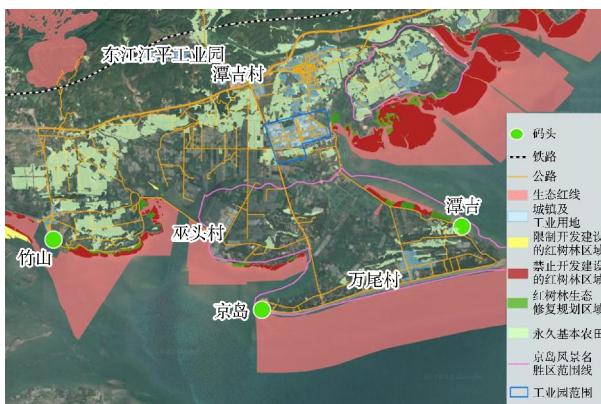


图 3 东兴港点现状码头及周边生态敏感因素分布

3.3 东兴市万尾岛周边环境敏感因素

从东兴市万尾岛周边环境看, 东兴市周边划定了大面积的生态保护红线, 分布有大量红树林保护区, 后方陆域划定有一定的永久基本农田。同时, 万尾岛大部分划定为《东兴京岛风景名胜区总体规划(2012—2030)》^[16], 其中未提及允许开展港口货运功能, 根据国务院公布的《风景名胜区条例》^[17]等法律法规要求, 东兴京岛风景名胜区划定范围内不可建设货港。因此, 港口平面布置规划方案需要根据最新的国家级生态保护红线、永久基本农田划定成果、红树林保护范围及风景名胜区规划相关要求等, 结合港口资源禀赋条件等开展研究, 见图 3。

3.4 东兴市港口平面布置方案

综合研究, 东兴市港点宜规划在东兴市江平镇潭吉村东侧。港点后方紧邻东兴重点开发开放试验区, 已建有江平工业园区, 落户多家食品加工企业。

规划东兴港点主要服务面向东盟及 RCEP(区域全面经济伙伴关系协定)十五国的水产品、中草药材、农副土特产品、进出口加工品等商品互市贸易海运需求, 规划为通用及多用途码头区。综合考虑东兴市建港条件, 初步考虑可规划布置 8 个 5 000 吨级及以下通用及多用途泊位, 形成码头长度约 1.1 km, 年通过能力 400 万 t。港址开发前, 需开展系统、深入的前期研究论证工作, 调整优化码头、航道等级和布置方案, 见图 4。



图 4 东兴港点规划平面布置初步方案

4 结语

1) 本文梳理了我国海上互市的政策导向, 研究提出我国边境地区以“海港-互市-加工”发展模式为主的港口选址方案, 进而提出以东兴港点为重点, 根据最新的国家级生态保护红线、永久基本农田划定成果、红树林保护范围及风景名胜区规划相关要求等, 制定港点平面布置方案, 对于加快推动交通运输高水平对外开放, 强化与东盟国家在港口基础设施互联互通, 创新跨境运输多式联运服务和构建开放物流网络, 推动中国—东盟国际经贸合作等均具有重要意义。目前, 东兴港点已在《北部湾港总体规划(2035 年)》(报批稿)中明确提出。

2) 东兴港点处于起步开发建设的重要阶段, 港口后方产业水运需求迫切。现阶段由于该区域生态红线和风景名胜区等管控范围叠加, 能够开展具体港口平面布置方案研究的空间极小。下一步可根据需要, 与旅游、渔业等相关部门及相应规划进行充分沟通协调, 研究扩大港口选址范围的可能性, 例如京岛以北的天鹅湾区域, 以提高海上互市贸易的基础设施保障能力。

3) 深入研究陆域、水域空间资源的统筹利用规划, 协调各方用地、用海需求。适时开展东兴港点控制性详细规划, 细化与码头生产作业直接相关的装卸设备、堆场、仓库、港内道路等用地需求, 同时保障好与港口建设发展密切相关的港口物流用地、铁路场站、重要集疏运通道等用地需求。

参考文献:

- [1] 中共中央, 国务院. 关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见[EB/OL]. (2020-05-17) [2023-02-10]. https://www.gov.cn/zhengce/2020-05/17/content_5512456.htm.
- [2] 国家发展改革委. 西部陆海新通道总体规划[EB/OL]. (2019-08-15) [2023-02-30]. https://www.gov.cn/xinwen/2019-08/15/content_5421375.htm.
- [3] 韦小蕾, 黄宇欣. RCEP 背景下广西边民互市贸易发展优劣势探析[J]. 北方经贸, 2023(4): 26-28.
- [4] 徐丽, 吴潇. 广西边贸借力中国(广西)自贸区同步发展的策略分析[J]. 中国商论, 2023, (7): 69-72.
- [5] 求是网. 建设更为紧密的中国—东盟命运共同体[EB/OL]. (2020-11-28) [2023-03-10]. http://www.qstheory.cn/qshyjx/2020-11/28/c_1126797118.htm.
- [6] 王广伟. 边民互市监管优化策略研究: 以南宁海关为例[D]. 上海: 上海海关学院, 2022.
- [7] 于洁茹. 中国边民互市研究回顾与述评[J]. 河北民族师范学院学报, 2022, 42(4): 18-24.
- [8] 张蕾. 河口口岸边民互市贸易高质量发展对策研究[D]. 昆明: 云南师范大学, 2022.
- [9] 国务院. 国务院关于边境贸易有关问题的通知(国发〔1996〕2号)[EB/OL]. (1996-01-03) [2023-03-11]. <http://www.mofcom.gov.cn/article/b/bf/200207/20020700031328.html>.
- [10] 海关总署. 边民互市贸易管理办法(海关总署〔1996〕第 56 号令)[EB/OL]. (1996-03-29) [2023-03-11]. https://www.gov.cn/zhengce/2010-11/26/content_5723389.htm.
- [11] 国务院. 关于促进边境地区经济贸易发展问题的批复(国函〔2008〕92号)[EB/OL]. (2008-10-18) [2023-03-16]. <http://www.mofcom.gov.cn/article/b/g/200812/20081205973610.shtml>.
- [12] 海关总署. 关于修改部分规章的决定(海关总署〔2010〕第 198 号令)[EB/OL]. (2010-11-26) [2023-03-16]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2011/content_1825137.htm.
- [13] 财政部, 海关总署, 国家税务总局. 关于边民互市进出口商品不予免税清单的通知(财关税〔2010〕18号)[EB/OL]. (2010-05-04) [2023-03-20]. https://www.gov.cn/zwgk/2010-05/04/content_1599029.htm.
- [14] 国务院办公厅. 关于促进边境贸易创新发展的指导意见[R]. 北京: 国务院办公厅, 2019.
- [15] 广西壮族自治区商务厅, 南宁海关. 关于〈加快推进互市商品落地加工实施方案(2019—2020 年)〉(试行)的通知(桂商贸发〔2019〕17号)[A]. 南宁: 广西壮族自治区人民政府, 2019.
- [16] 广西壮族自治区人民政府. 关于东兴京岛风景名胜区总体规划(2012—2030)的批复[A]. 南宁: 广西壮族自治区人民政府, 2015.
- [17] 国务院. 风景名胜区条例[EB/OL]. (2016-02-06) [2023-03-20]. https://www.gov.cn/zhengce/202203/content_3337916.htm.

(本文编辑 赵娟)