

# “一带一路”背景下中哈跨境经济合作研究 ——以霍尔果斯口岸为例

张彬 钟佳其\*

**摘要：**“一带一路”倡议提出后，我国与哈萨克斯坦在贸易、能源、金融、投资和旅游各领域的合作不断深化，霍尔果斯口岸作为我国向西开放的桥头堡，在推动中哈跨境经济合作中发挥着重要作用。但是霍尔果斯口岸仍存在基础设施不完善、中哈霍尔果斯国际边境合作中心建设进程缓慢、法律制度欠缺、旅游服务业落后、受欧亚经济联盟影响等问题。对此本文提出了相应的对策建议。

**关键词：**一带一路，跨境经济合作，霍尔果斯口岸

哈萨克斯坦共和国与我国新疆接壤，有着丰富的自然资源、矿产资源和油气资源，是我国重要的经贸伙伴。同时，哈萨克斯坦地处欧亚大陆结合部，是联系欧洲与亚洲的枢纽。2013年9月习近平主席访问哈萨克斯坦时，发表了《弘扬人民友谊共创美好未来》的演讲，正式提出欧亚共同建设“丝绸之路经济带”的区域经济合作设想。<sup>①</sup>可以说，哈萨克斯坦是“一带一路”诞生的地方，也是“丝绸之路经济带”倡议向外延伸的起点。

霍尔果斯口岸是中国与哈萨克斯坦开展经贸活动的重要口岸之一，也是新疆乃至中国面向“丝绸之路经济带”其他地区和国家开放的一个重要窗口。加快发展霍尔果斯经济建设和口岸配套设施建设有助于加强中哈两国的联系和往来，促进边界的屏蔽效应向中介效应转化，推动中哈各领域经济合作的开展。

## 一、霍尔果斯口岸推进中哈跨境经济合作的现状

### (一) 跨境贸易合作

根据中国商务部网站统计数据，2016年中国是哈萨克斯坦第二大出口市场和第一大

\* 张彬，武汉大学中国边界与海洋研究院教授，国家领土主权与海洋权益协同创新中心研究员；钟佳其，武汉大学中国边界与海洋研究院2014级硕士研究生；湖北武汉 430072。

① 新华网：《习近平在纳扎尔巴耶夫大学的演讲(全文)》，[http://news.xinhuanet.com/world/2013-09/08/c\\_117273079.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2013-09/08/c_117273079.htm)，登录时间：2017年4月12日。

进口来源地,中哈双边货物进出口额为78.8亿美元,其中哈萨克斯坦向中国的出口额为42.1亿美元(占哈萨克斯坦出口总额12.8%),哈萨克斯坦从中国的进口额为36.7亿美元(占哈萨克斯坦进口总额23.6%)。<sup>①</sup>其他各年份的数据根据驻哈萨克斯坦使馆经商参处的相关资料整理,见表1。

表1 2006—2016年中哈贸易额

年份	双边贸易额 (亿美元)	占哈贸易总额 比重	哈对中出口额 (亿美元)	占哈出口 额比重	哈从中进口额 (亿美元)	占哈进口额 比重
2006	55.174		35.925	9.4%	19.249	8.1%
2007	91.469		56.396	11.8%	35.073	10.7%
2008	122.42		76.766	10.8%	45.65	12.0%
2009	94.59		58.89	13.6%	35.7	12.6%
2010	140.9		101.2	17.1%	39.6	13.3%
2011	213.1	16.9%	162.9	18.5%	50.21	13.2%
2012	217	16.3%	142	16.5%	74	16.1%
2013	225.27	17.1%	143.34	17.4%	81.93	16.8%
2014	171.82	17.2%	98.15	13.4%	73.67	27.5%
2015	105.67	13.9%	54.84	12.0%	50.8	16.8%
2016	78.8	16.2%	42.1	12.8%	36.7	23.6%

资料来源:根据驻哈萨克斯坦使馆经商参处资料整理, <http://kz.mofcom.gov.cn/>

哈萨克斯坦对中国的出口产品结构高度集中,2016年哈萨克斯坦排前三类的贱金属及其制品、矿产品、化工产品分别占哈萨克斯坦对中国出口总额的40.1%、35.5%和19.7%。哈萨克斯坦从中国进口的主要产品为机电产品、贱金属及其制品、塑料橡胶,分别占进口总额的43.4%、14.8%和7.3%。<sup>②</sup>哈萨克斯坦轻工业较不发达,需从中国进口具有价格优势的日用消费品,而中国能源需求较大,需从哈萨克斯坦进口资源型产品,两国资源禀赋优势互补,具有广阔的贸易合作空间。

霍尔果斯口岸地处欧亚经济板块的中心位置,距离哈萨克斯坦阿拉木图378公里,距

<sup>①</sup> 中国商务部网站:《2016年12月哈萨克斯坦贸易简讯》, [http://countryreport.mofcom.gov.cn/new/view110209.asp?news\\_id=52912](http://countryreport.mofcom.gov.cn/new/view110209.asp?news_id=52912), 登录时间:2017年3月29日。

<sup>②</sup> 中国商务部网站:《2016年哈萨克斯坦货物贸易及中哈贸易概况》, [http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view110209.asp?news\\_id=52843](http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view110209.asp?news_id=52843), 登录时间:2017年3月29日。

新疆伊犁州首府伊宁市 90 公里。<sup>①</sup> 阿拉木图是哈萨克斯坦最大的城市、前首都，是哈萨克斯坦的金融、贸易、教育中心，经济发达，是中国与哈萨克斯坦对外贸易合作的重要据点。霍尔果斯口岸对外 1000 公里半径内是中亚地区的人口稠密区，有着广阔的市场和较大的经济发展空间。随着“一带一路”经济带建设进程的加快，连接欧亚的铁路网络拉近了中国与欧洲市场的距离，市场空间和辐射范围进一步扩大。

霍尔果斯口岸是中哈货物贸易运输的重要通道，是国道 312 线、连霍高速公路和精伊霍铁路的最西端，2016 年霍尔果斯进出口货运量达 2600 万吨。<sup>②</sup> 霍尔果斯铁路于 2012 年 12 月开通，成为连接中亚地区的又一条交通大动脉，据霍尔果斯海关统计，截止到 2016 年 4 月，铁路口岸进出境货物总量达 258.48 万吨。<sup>③</sup> 霍尔果斯铁路口岸的开放为铁路沿线地区的经济发展提供了运力保障，为中哈两国的贸易往来和经济合作提供了更便捷的渠道。

霍尔果斯口岸建有中哈霍尔果斯国际边境合作中心，中心内可以进行贸易洽谈、商品展示和销售、举办各类区域性国际经贸洽谈会，并提供仓储运输、金融等服务。合作中心享受特殊的政策优惠，如进入中心的基础设施建设物资和区内设施自用设备享受退税、免税政策等。随着“丝绸之路经济带”倡议的提出，霍尔果斯的地位愈加凸显，发展前景广阔，越来越多的企业在霍尔果斯找到商机。合作中心先后举办了首届国际进出口商品展销会、首届旅游商品展览会暨轻纺产品展销会、首届中亚农牧机械博览会暨机电产品展销会等，有效促进了中哈跨境贸易合作。

## (二) 跨境能源合作

哈萨克斯坦经济以石油、天然气、采矿、煤炭和农牧业为主，加工工业和轻工业相对落后。目前，哈萨克斯坦国家储备资金的 90% 以上来自能源出口，其已探明的燃料能源储量在国际上占有重要地位，其中铀储量排名第 2 位，煤炭排名第 7 位，碳氢化合物排名第 12 位。<sup>④</sup> 哈萨克斯坦虽然产原油，但工业底子薄弱，炼油技术欠缺，哈方希望借助中国的资金和技术，打造自己的原油加工产业。目前，中石油和中石化帮助哈方实施炼油厂改造和原油加工项目，在油气田勘探开发、油气原油管道扩建和运营、炼化厂现代化改造等领域都有密切合作。

中亚天然气管道 C 线从霍尔果斯经过，于 2014 年 5 月投产运行。中亚天然气管道分 A、B、C、D 四条线，其中 A、B 两线起于阿姆河右岸的土、乌边境，经乌兹别克斯坦中部和哈萨克斯坦南部，从阿拉山口入境，与西气东输二线相连接；C 线起于土、乌边境的

<sup>①</sup> 霍城在线：《霍尔果斯口岸》，<http://www.huocheng.ccoo.cn/bendi/info-73356.html>，登录时间：2017 年 4 月 12 日。

<sup>②</sup> 中国新闻网：《新疆 2016 年新疆霍尔果斯口岸进出口货运量达 2600 万吨》，<http://www.xj.chinanews.com/jingji/20170116/7930.shtml>，登录时间：2017 年 3 月 29 日。

<sup>③</sup> 中国交通新闻网：《新疆霍尔果斯铁路口岸正式开放》，[http://www.zgjtib.com/tielu/2016-06/29/content\\_88077.htm](http://www.zgjtib.com/tielu/2016-06/29/content_88077.htm)，登录时间：2017 年 3 月 29 日。

<sup>④</sup> 驻哈萨克经商参处网站：《哈萨克斯坦能源综述：储备、开采和投资》，<http://kz.mofcom.gov.cn/article/ztdy/201511/20151101191242.shtml>，登录时间：2017 年 3 月 29 日。

格达伊姆,经乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦,从霍尔果斯口岸入境,与西气东输三线相连接;D线气源为土库曼斯坦复兴气田,途经乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦进入我国新疆南部,与规划中的西气东输五线相连接。A、B、C三线已通气,D线正在建设中。<sup>①</sup> 哈萨克斯坦境内段的工程项目于2015年11月30日全部竣工,哈国境内单线全长约1300公里,A、B、C三条干线年输气能力达550亿立方米。<sup>②</sup> 2015年霍尔果斯自中亚进口的管输天然气达到305.62亿立方米、2192.26万吨,霍尔果斯能源大通道战略地位进一步凸显。<sup>③</sup> 中哈油气管道合作为中国带来了经济发展所需的能源,管道的建设也拉动了哈萨克斯坦的经济发展,增加了当地居民就业和政府税收,推动了哈萨克斯坦的管道业、天然气业的发展。管道的建成还可满足沿线哈东南部主要用气地区的天然气消费需求,从而改变天然气的供应格局,实现天然气供应多元化。<sup>④</sup> 中哈油气管道的合作实现了共赢共荣,也为“丝绸之路经济带”区域合作提供了经验和借鉴。

### (三) 跨境金融合作

中哈跨境金融合作主要有签署货币互换协议、实现两国货币直接汇兑和推动跨境贸易本币结算。2011年6月13日,中国人民银行与哈萨克斯坦国家银行签署了金额为70亿元人民币的双边本币互换协议。<sup>⑤</sup> 2011年6月,中国银行新疆分行实现哈萨克斯坦货币坚戈现汇挂牌交易。<sup>⑥</sup> 2012年4月,哈萨克斯坦人民银行开通人民币结算业务。<sup>⑦</sup> 2014年9月,哈萨克斯坦证券交易所开始实施人民币与坚戈的直接交易。<sup>⑧</sup> 这些金融合作促进了中哈两国贸易和投资的便利化,满足了两国不断增长的贸易需求。

在推动人民币与坚戈直接汇兑业务方面霍尔果斯起着带头和示范作用。2013年9月,中国银行在新疆首次推出人民币与坚戈直接汇率项下的现钞兑换业务的两个地区就是乌鲁

① 中国石油新闻中心:《中亚天然气管道累计输气突破1000亿方》, <http://news.cnpc.com.cn/system/2014/11/18/001516264.shtml>, 登录时间:2017年3月29日。

② 驻哈萨克经商参处网站:《中国—哈萨克斯坦天然气运输管道C线项目投运》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/zxhz/tzwl/201512/20151201202702.shtml>, 登录时间:2017年3月29日。

③ 新华网新疆频道:《伊宁:霍尔果斯能源大通道战略地位凸显》, [http://www.xj.xinhuanet.com/2016-01/15/c\\_1117791731.htm](http://www.xj.xinhuanet.com/2016-01/15/c_1117791731.htm), 登录时间:2017年3月29日。

④ 人民网:《中国石油在中亚之管道篇:油气管道奠格局》, <http://energy.people.com.cn/n/2014/1115/c71661-26031144.html>, 登录时间:2017年4月12日。

⑤ 中新网:《中哈签署70亿元人民币双边本币互换协议》, <http://www.chinanews.com/fortune/2011/06-13/3108270.shtml>, 登录时间:2017年4月12日。

⑥ 新华网:《中国银行在新疆首推哈萨克斯坦坚戈现汇挂牌交易业务》, [http://www.xj.xinhuanet.com/2011-06/29/content\\_23121188.htm](http://www.xj.xinhuanet.com/2011-06/29/content_23121188.htm), 登录时间:2017年4月12日。

⑦ 中国商务部网站:《哈萨克斯坦银行自4月15日起开通人民币结算业务》, <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/i/jyj1/m/201204/20120408084273.html>, 登录时间:2017年4月12日。

⑧ 新华网:《人民币在哈萨克斯坦开始挂牌交易》, [http://news.xinhuanet.com/world/2014-09/26/c\\_127038983.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2014-09/26/c_127038983.htm), 登录时间:2017年4月12日。

木齐和霍尔果斯。<sup>①</sup> 2016年7月22日中国首笔坚戈差额交割远期外汇买卖在霍尔果斯办理，实现了新疆差额交割远期外汇买卖业务零的突破。<sup>②</sup> 截至2016年8月末，霍尔果斯辖区银行累计办理边贸进出口坚戈收付汇8.05亿坚戈，其中出口收入2.85亿坚戈，进口支付5.2亿坚戈。<sup>③</sup>

中哈霍尔果斯国际边境合作中心是我国首个“边境之内、海关之外”的离岸人民币金融业务试点区。合作中心内银行、企业可享受优惠的离岸人民币政策：合作中心内银行可以直接到境外融资，发放贷款，且创新人民币存贷款业务可参照境外金融市场利率确定；合作中心内注册的境内企业可以在境外直接融资，且人民币境外融资额度不设上限。<sup>④</sup> 合作中心还可开展人民币与中亚国家货币挂牌、计价、兑换、结算业务。<sup>⑤</sup> 合作中心内特殊的金融政策使银行和企业有了从人民币离岸市场融入低成本的人民币资金的融资通道，有助于吸引企业和金融机构来此集聚，促进霍尔果斯经济发展和中哈金融合作进程。

#### (四) 跨境投资合作

中哈之间的投资合作以直接投资为主，据欧亚开发银行一体化研究中心统计数据，2009年至2013年中国累计向哈直接投资225.7亿美元。<sup>⑥</sup> 中国对哈直接投资主要分布在第二产业和第三产业，第二产业的直接投资主要集中在采矿工业、建筑业和加工工业，2012年采矿工业的投资额为28.4亿美元，建筑业的投资额为6.82亿美元；第三产业的直接投资主要是在批发和零售业、交通运输和仓储业、商务服务业，占第三产业中国投资总数的48%。<sup>⑦</sup>

中国对哈萨克斯坦的间接投资主要是中国政策性银行给哈萨克斯坦提供的项目融资，例如中国进出口银行于2012年6月向阿特劳炼油厂提供11.3亿多美元贷款用于建设原油深加工厂、<sup>⑧</sup> 中国开发银行于2012年12月为别涅乌-希姆肯特天然气管道有限责任公司提

① 和讯网：《乌鲁木齐和霍尔果斯均可以用人民币兑换坚戈现钞》，登录时间：2017年4月12日。<http://news.hexun.com/2013-10-31/159250989.html>，登录时间：2017年4月12日。

② 伊犁政府网：《全国首笔坚戈差额交割远期外汇买卖在霍尔果斯成功办理》，<http://www.xjyl.gov.cn/info/1068/101119.htm>，登录时间：2017年4月12日。

③ 伊犁党建网：《中哈霍尔果斯国际边境合作中心跨境人民币创新业务取得新进展》，<http://yl.xjkunlun.cn/bxms/jj/2016/5453020.htm>，登录时间：2017年3月29日。

④ 证券时报网：《孙璐璐：金融新政落地霍尔果斯促产融结合》，[http://epaper.stcn.com/paper/zqsb/html/epaper/index/content\\_734202.htm?fin](http://epaper.stcn.com/paper/zqsb/html/epaper/index/content_734202.htm?fin)，登录时间：2017年4月12日。

⑤ 伊犁政府网：《关于推进中哈霍尔果斯国际边境合作中心跨境人民币创新业务试点工作的意见》，<http://www.xjyl.gov.cn/info/1069/48298.htm>，登录时间：2017年4月12日。

⑥ 中国驻哈萨克经商参处网站：《近5年中国累计向哈投资225.7亿美元》，<http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201412/20141200841723.shtml>，登录时间：2017年3月29日。

⑦ 黄庐进，阮安：《中国对哈萨克斯坦直接投资的现状与特点》，《中国商论》2013年第10期，第94—95页。

⑧ 中国驻哈萨克斯坦使馆经商参处：《中国进出口银行11亿美元助阿特劳炼油厂建原油深加工综合体》，<http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201206/20120608167196.shtml>，登录时间：2017年4月12日。

供 18 亿美元贷款用于天然气管线的修建、<sup>①</sup> 中国进出口银行于 2015 年为哈萨克斯坦国家公路公司提供 25 亿美元贷款用于哈公路改造项目<sup>②</sup>等。2010 年 9 月哈萨克斯坦开始对中国进行间接投资,“SK 基金”(哈最大的国有资产管理机构)在北京设立了驻京办事处,与中国机构和企业油气勘探开采、核能及非资源领域等方面都展开了合作。<sup>③</sup>

中哈霍尔果斯国际边境合作中心是促进中哈跨境投资合作的良好平台,2010 年 10 月 28 日,新疆成为我国首个开展跨境直接投资人民币结算试点的省区。<sup>④</sup> 2013 年 8 月 9 日,中哈霍尔果斯国际边境合作中心成为我国首个“境内关外”的离岸人民币金融业务试点区。<sup>⑤</sup> 优惠的金融政策已吸引“工农中建交”5 家大型银行业分支机构入驻合作中心。<sup>⑥</sup> 2013 年 9 月 3 日召开的第三届中国—亚欧博览会金融合作论坛上,6 家金融机构与入驻合作中心的苏新置业、义乌国际商贸城等企业签订了信贷协议,共达成 35 个跨境人民币创新业务方面的合作意向协议,跨境人民币融资意向金额总计 79.1 亿元。<sup>⑦</sup>

### (五) 跨境旅游合作

随着“一带一路”倡议的提出,哈萨克斯坦作为“丝绸之路”国家的战略地位愈加凸显。中国与哈发展旅游业合作对打通人员往来、边贸合作、促进基础设施和服务行业建设都有着重要意义。在大的战略背景下,我国政府出台了一系列政策支持中哈跨境旅游合作的发展,如“三日免签”政策、“落地签”政策、中国公民赴哈旅游团签政策等。2017 年世博会将在哈萨克斯坦首都阿斯塔纳举行,哈萨克斯坦世博会国家公司已与中国国际旅行总社签署合作备忘录。哈萨克斯坦也将于 2017 年举办中国旅游年,借助世博会的举办吸引中国游客。

在“一带一路”背景下,霍尔果斯依托政策支持也积极开展跨境旅游合作。2014 年 12 月 25 日,霍尔果斯举办了以“丝路冬韵、相约国门”为主题的首届中哈冰雪文化旅游节。2016 年 1 月 10 日,第二届中哈国际冰雪文化旅游节以“时尚之旅,魅力之都”为主题再次举办。为期 2 个月的第三届中哈国际冰雪文化旅游节也于 2016 年 12 月 30 日启动。冰

① 中国驻哈萨克斯坦使馆经商参处:《中国开发银行将为别涅乌-希姆肯特天然气管道建设项目提供 18 亿美元贷款》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201212/20121208487374.shtml>, 登录时间:2017 年 4 月 12 日。

② 中国驻哈萨克斯坦使馆经商参处:《2015 年哈萨克斯坦公路公司拟利用 25 亿美元中国进出口银行贷款用于公路改造》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201506/20150601002741.shtml>, 登录时间:2017 年 4 月 12 日。

③ 高丽:《丝绸之路经济带视角下的中哈金融合作研究》,《新疆财经大学学报》2016 年第 3 期,第 16—23 页。

④ 人民网:《新疆启动跨境贸易与投资人民币结算试点工作》, <http://politics.people.com.cn/GB/14562/13084480.html>, 登录时间:2017 年 4 月 12 日。

⑤ 霍尔果斯政务网:《中哈霍尔果斯国际边境合作中心人民币创新业务试点获批》, <http://www.xjhegs.gov.cn/xinxi/gongkai/zhengfu/1185.html>, 登录时间:2017 年 4 月 12 日。

⑥ 霍尔果斯政务网:《中哈霍尔果斯国际边境合作中心建设情况》, <http://www.xjhegs.gov.cn/hzzxjs/xiangmu/3067.html>, 登录时间:2017 年 4 月 12 日。

⑦ 霍尔果斯政务网:《中哈霍尔果斯国际边境合作中心建设情况》, <http://www.xjhegs.gov.cn/hzzxjs/xiangmu/3067.html>, 登录时间:2017 年 3 月 29 日。

雪文化节的举办填补了霍尔果斯冬季旅游的空白，将政策优势转变为促进双边更好更快发展的经济优势，打响了霍尔果斯边境旅游品牌，为中哈跨境旅游合作模式提供了良好借鉴。

2016年2月18日，霍尔果斯口岸实现“落地签”，成为西北地区第一个实现落地签证的陆路口岸。<sup>①</sup>经口岸入出境的第三国公民、商务考察人员可直接在霍尔果斯办理口岸落地签证手续，有效促进了边境小额贸易、跨境交流合作和跨境旅游业的发展。开办落地签至6月30日，霍尔果斯累计为来自哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦等中亚国家的3000个团1万多人次办理了签证，接待国内外游客133.9万人次，同比增长47.7%。<sup>②</sup>

## 二、霍尔果斯口岸推进中哈跨境经济合作面临的问题

### （一）口岸基础设施不完善

霍尔果斯口岸地处边陲，相对中心城市经济较为落后，产业基础较为薄弱，基础设施较为滞后。2014年6月霍尔果斯建市，口岸城市化还在建设中，医院、学校等配套设施不够完善，对资金、技术、人才等要素的吸引力较弱，一些项目推进的难度较大，企业在口岸集聚的动力不足。在道路方面，口岸连接周边城市的公路只有一条，<sup>③</sup>交通不便导致口岸与周边城市的联动效应减弱，周边城市发展很难带动口岸的发展。在管理方面，霍尔果斯还存在兵、地融合不够的问题，地方政府和兵团各自为政，对城市建设没有统一规划、融合发展，造成产业布局不衔接、建设效率低下等问题。<sup>④</sup>在金融基础设施方面，中哈间互设金融机构较少，跨境人民币业务发展成效缓慢。

霍尔果斯基础设施和经济建设的滞后影响了其在中哈跨境经济合作中物流中心和交通枢纽作用的发挥，减弱了霍尔果斯在中哈边界上的中介作用。

### （二）合作中心建设进程缓慢

早在2004年，中哈两国就已签署协议建立“霍尔果斯国际边境合作中心”，但在建设过程中，双方的积极性有很大差异。中方一直在努力推进合作中心的建设，基础设施和中方区域的规划和建设已有一定成效，运转良好，但是哈方区域建设进程十分缓慢，哈方于2012年才开始投资建设。一方面受全球金融危机的影响哈方建设资金短缺，而合作中心的项目建设周期长、回报慢，降低了哈方对合作中心建设的积极性；另一方面，哈萨克斯坦虽然矿产品和农产品资源丰富，但轻工产业较不发达，为了维护本国轻工产业的发展，

① 伊犁新闻网：《霍尔果斯成为西北地区首个实现落地签陆路口岸》，<http://www.ylxw.com.cn/2016/0224/19642.shtml>，登录时间：2017年4月12日。

② 网易新闻：《探访新疆霍尔果斯：丝绸之路经济带中哈合作示范区》，<http://news.163.com/16/0926/12/C1T0ANHN00014JB6.html>，登录时间：2017年3月29日。

③ 张义：《新疆霍尔果斯口岸经济研究》，《中央民族大学硕士论文》2013年4月，第42页。

④ 程伟：《新疆霍尔果斯经济特区发展战略研究》，《石河子大学硕士论文》2014年6月，第30页。

防止中国廉价商品冲击本国市场和产业链，哈政府更倾向于抵制中国轻工产品的涌入，因此建设合作中心的意愿并不强烈。

合作中心哈方区域建设的滞后，限制了合作中心在中哈跨境经济合作中的作用，合作中心的功能没有得到最大程度的利用。

### (三) 合作中心法律制度欠缺

中哈两国政府就霍尔果斯国际边境合作中心专门签署的双边协议主要有三个，分别是《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府关于建立“霍尔果斯国际边境合作中心”的框架协议》、《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府关于霍尔果斯国际边境合作中心活动管理的协定》和《管理协定补充修订议定书》。但是这三个协议的规定都较为笼统，属于框架性的法律文件，缺乏详细的、明确的、具体的规则，过于原则化，无外部强制力和约束力，只能单纯依赖当事国善意履行。<sup>①</sup> 在国内法方面，根据《框架协议》的规定，中方区域和哈方区域分别由两国各自的授权管理机构，依据各国现行法律实行司法管辖和行政管理。因此，国内法是仅在各方区域内适用。两国都没有专门的跨境经济合作区立法，都是以政策、文件的形式来调整跨境经济活动，<sup>②</sup> 但是政策和文件具有多变性和不稳定性，增加了跨境贸易、企业投资的风险成本。

合作中心的立法还处于初级阶段，造成管理机制不完善，发展方向不明确，使一些企业仍处于观望状态，企业集聚的动力不足，给中哈跨境经济合作带来一定阻碍。

### (四) 霍尔果斯旅游服务业落后

目前，霍尔果斯旅游产品比较单一，主要的旅游产品只有界碑、国门、免税店等，项目较少，游客停留的时间较短，而交通基础设施比较落后，赴景点需要长途乘车，导致游客的时间成本增高。霍尔果斯宾馆、酒店规模较小，档次较低，星级酒店较少，配套设施不够健全，旅游服务人员较欠缺，不能满足游客的需求。霍尔果斯还缺乏国际旅游企业，不具备国际经营的能力，<sup>③</sup> 跨境旅游合作往往靠政府推动，企业参与的主动性不强。

旅游设施和服务的落后制约了霍尔果斯人流量和知名度的提升，限制了旅游业对经济的带动作用，削弱了霍尔果斯对中哈跨境旅游合作的推动作用。

### (五) 欧亚经济联盟的影响

2014年5月29日，俄罗斯、白俄罗斯和哈萨克斯坦三国在关税同盟的基础上建立了欧亚经济联盟。欧亚经济联盟的成立，使联盟成员国经济联系更加紧密，一体化程度进一步加深，使得中国企业和产品进入其市场更加困难。在能源合作方面，联盟会增强其成员

① 孙霞：《中哈霍尔果斯国际边境合作中心跨境经济合作法律问题研究》，《大连海事大学博士论文》2014年6月，第60—67页。

② 同上，第67—75页。

③ 王英：《“丝绸之路经济带”背景下中哈跨境旅游合作区建设发展研究》，《新疆财经大学硕士论文》2016年5月，第39页。

国在合作问题上同中国进行议价的能力。由于欧亚经济联盟与我国“丝绸之路经济带”战略的覆盖地区有重叠部分，在政治经济利益等方面存在利益冲突，欧亚经济联盟的发展，将增加我国“丝绸之路经济带”战略向西推进的难度。<sup>①</sup>

### 三、推进中哈跨境经济合作的对策建议

#### (一) 加强口岸基础设施建设

霍尔果斯口岸应加强基础设施和医院、学校等配套设施建设，加快口岸城市化发展步伐，吸引高素质人才和高质量企业入驻。在道路联通方面，应加强与周边城市的联通，加强政府、机构间沟通交流，促进城市间联动发展。在管理方面，应明确各部门职责，科学定位，合理分工，统一规划，加快兵地融合，实现优势整合，功能互补。在金融基础设施方面，应积极与哈方政府和金融机构合作，放宽金融机构互设准入限制，加强跨境人民币创新业务发展，推进合作中心人民币离岸金融港建设。

#### (二) 推进合作中心哈方区域建设

为提升哈方建设合作中心的积极性，我国政府、企业应到哈重要城市考察、交流、学习，寻求利益共同点，寻求共同发展的领域和项目，达成友好合作关系，形成合作的常态机制。应进一步加强合作中心内招商引资和公共设施建设，使合作中心发挥更大的媒介作用，使哈方看到商机和发展潜力。

#### (三) 推进合作中心法律制度建设

在合作中心的法律建设问题上，两国政府应加强沟通交流，尽早制定出更完善、更具体的法律制度，为合作中心的长远和进一步发展作好制度保障。具体来说，合作中心应建立一个由两国人员组成的统一的管理机构，并制定统一的运行制度，建立争端与纠纷解决机制，如设立中哈霍尔果斯仲裁委员会，对承认和执行仲裁裁决作出具体规定。

#### (四) 提升霍尔果斯旅游服务水平

旅游产品和旅游服务的提升可以促进人员往来，带动口岸经济发展。霍尔果斯应利用独特的地缘优势，开发疆内游、跨境游等丰富多样的旅游产品，整合旅游资源，增强旅游线路的吸引力。应加强服务人才培养，提高从业人员文明素质，引进国际旅游企业，规范旅游服务行业规则，加强宾馆、酒店等服务设施建设，加快旅游集散中心、旅游服务中心和旅游交通系统建设。

#### (五) 加强与欧亚经济联盟的战略对接

在推动丝绸之路经济带建设上，欧亚经济联盟成员国与我国已达成合作共识，签署了一些协议，如《中国商务部与白俄罗斯经济部关于共建“丝绸之路经济带”合作议定书》(2014年12月22日签署)、《中华人民共和国与俄罗斯联邦关于丝绸之路经济带建设与欧亚经济

<sup>①</sup> 和讯网：《欧亚经济联盟启动或影响中国“丝路经济带”》，<http://news.hexun.com/2015-01-12/172285873.html>，登录时间：2017年4月12日。

联盟建设对接合作的联合声明》(2015年5月8日签署),但是目前签订的协议都是方向性的、声明性的文件,具体的合作内容和对接方式还未确定。因此我国应确定中国丝绸之路经济带与欧亚经济联盟对接的优先合作领域,如交通运输基础设施建设领域,促进贸易和投资便利化领域,加强产能合作和金融合作领域等,并建立长效的对话与合作机制。

## A Study on Cross-Border Economic Cooperation Between China and Kazakhstan under the Background of “the Belt and Road”—Taking Horgos Port As An Example

ZHANG Bin & ZHONG Jiaqi (Wuhan University)

**Abstract:** The cooperation between China and Kazakhstan in the fields of trade, energy, finance, investment and tourism is growing after “the Belt and Road” initiative proposed. Horgos port as a transportation hub of China to westward opening-up, plays an important role on cross-border economic cooperation between China and Kazakhstan. However, there are still some problems in Horgos port, such as the imperfect infrastructure, the slow progress of construction and the lack of legal system of China-Kazakhstan Horgos International Frontier Cooperation Center, the backwardness of tourism service industry and the influence of the Eurasian Economic Union. Then this paper gives some corresponding suggestions.

**Key words:** the Belt and Road; cross-border economic cooperation; Horgos port