

【区域开放与合作】

新时代沿边开发开放主要问题与对策建议*

胡伟 陈林

摘要:区域协调发展战略实施以来,我国沿边开发开放取得长足进展,沿边开发开放题材不断丰富,沿边口岸建设与开放逐年取得突破性进展,多层次沿边开放体系初步形成,沿边开发开放成为推动沿边地区经济社会发展的重要动力,沿边地区成为我国构建全方位开放新格局的“前沿阵地”。当然,沿边开发开放也遇到了不少问题,在顶层设计、双边协调、发展方式、基础设施、开放平台、产业结构、人才支撑、金融支持等方面面临诸多挑战,急需从各个方面逐一突破。

关键词:沿边开发开放;前沿阵地;对策建议

中图分类号:F129.9 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766-(2023)02-0128-10 **收稿日期:**2022-10-10

***基金项目:**国家社会科学基金项目“西南边疆民族地区农村集体资源分配的性别平等机制研究”(22BKS194)。

作者简介:胡伟,男,管理世界杂志社副研究员,经济学博士(北京 100026)。

陈林,男,云南师范大学马克思主义学院讲师,法学博士(昆明 650500)。

新时代党中央和国务院更加重视沿边地区开发开放。“一带一路”建设走深走实及全方位对外开放格局加速形成,推动沿边地区由边陲之地变为全方位对外开放格局的先手棋和排头兵(胡伟,2020),沿边开发开放与边境合作成为推动沿边地区发展和区域一体化发展的重要动力(申桂萍,2021)。沿边地区由于特殊的地理位置,经济发展往往受制于邻国的政治形势、与邻国的关系等外部因素以及自身经济基础等内在因素,使得沿边经济具有极强的邻国依赖性,经济增速往往受到邻近国家的经济发展程度以及双边政治经济合作的深度影响,也使得其进出口总额的增长空间较为有限,进口增长比出口增长更为缓慢。

新形势下,扩大沿边开发开放不仅是区域协调发展的内在要求,也是“一带一路”深入推进和沿边地区加快融入双循环新发展格局的必由之路。如何处理好边境安全与发展、兴边富民与强边固防之间的关系,不仅是沿边地区要重点解决的问题,也

是摆在沿边省(区)和边境城市面前的新使命,更是加快构建国内国际相互促进双循环新发展格局的内在要求。

一、沿边开发开放的进展与现状

自改革开放以来,沿边开放由边境城市进一步拓展到沿边省(区),“小沿边”转向“大沿边”,地缘优势加速凸显。伴随着“一带一路”深入推进,沿边地区逐渐成为深化睦邻合作和对外开放的前沿阵地(申桂萍,2021),沿边开发开放持续取得新突破,但开放发展不到位的问题犹存,地区发展差距仍然客观存在。区域协调发展战略实施以来,区域协调互动机制逐步完善,沿边地区开发开放提速,逐步形成了国内各城市之间的联动发展。

1.沿边开发开放取得显著成效

一方面,沿边开发开放题材不断丰富,沿边重点开发开放试验区(秦海波,2021;李光辉,2022)上

升为国家战略,边境经济合作区成为沿边开发开放的前沿阵地(胡伟,2020),沿边地区自贸试验区加速凸显“沿边跨境”优势(全毅,2021),跨境经济合作区建设步伐明显加快(宋周莺,2020;刘曙华,2021),这些持续助力沿边开发开放迈上新台阶;另一方面,沿边开发开放不断取得明显成效,沿边开放的制度变迁对沿边地区的发展起到了很好的促

进作用(崔日明,2022),沿边9省(区)经济实现长期增长^①,9省(区)GDP由1978年的799亿元增长至2021年的15.64万亿元(见图1),口岸建设与开放也逐年取得突破性进展,进出口贸易总额快速增长,外商投资总额呈现井喷式增长,对外经济合作日益密切(孙久文,2019),沿边区域口岸空间布局持续优化(郭树华,2021)。

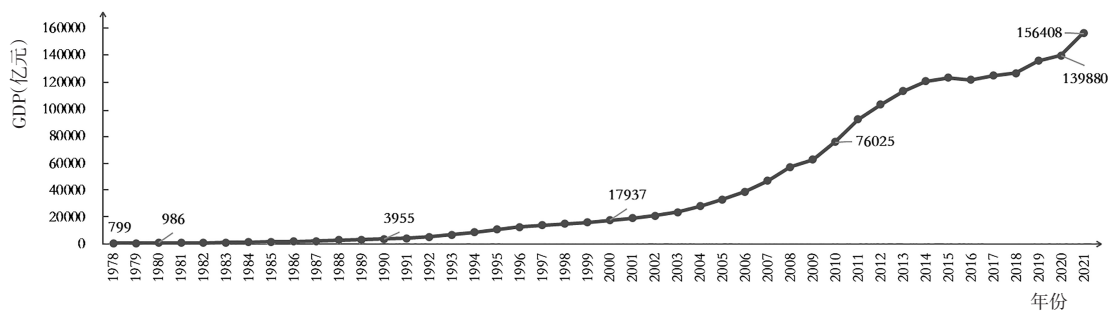


图1 1978—2021年沿边9省(区)GDP增长情况

资料来源:作者根据国家统计局数据制作。

得益于开放条件所带来的巨大发展动力,我国不断加大沿边对外开放开发力度,在沿边地区大力开展交通、电力、边境口岸等建设,改善了沿边地区基础设施以及对外贸易软硬环境,沿边地区群众的生产生活条件有了较大改善(王喆,2021)。经过西部大开发、兴边富民工程、跨边界次区域经济合作安排等的推动,我国基本形成以沿边口岸为基础,以边境城市、边境经济合作区、跨境经济合作区和国际次区域合作为平台的多层次沿边开放体系(孙久文,2015)。

2.沿边开发开放存在美中不足

从全国层面来看,沿边省(区)经济总量占全国比重下行明显,由改革开放时1978年的21.73%下降至2021年的13.61%;人均GDP和居民人均可支配收入也处于低位。2020年,沿边9省(区)仅内蒙古的人均GDP达到了全国平均水平,其余均低于全国水平,其中甘肃仅为全国平均水平的一半左右(50.11%),与全国水平相差3.5万元;从居民人均可支配收入来看,沿边9省(区)也不乐观,仅辽宁略高于全国平均水平(相当于全国的101.71%)、内蒙古接近全国平均水平(相当于全国的97.85%),其余均低于全国平均水平,其中甘肃仅为全国水平的63.17%,比全国平均水平少11854元(见表1)。

相比于东部沿海地区,沿边地区市场化水平较低,发展方式具有明显的“资源依赖”特征(霍强,

表1 2020年沿边9省(区)人均GDP和居民人均可支配收入

区域	人均GDP(元)			居民人均可支配收入(元)		
	当年值	与全国差距	相当全国(%)	当年值	与全国差距	相当全国(%)
辽宁	58872	-12956	81.96	32738	549	101.71
吉林	50800	-21028	70.72	25751	-6438	80.00
黑龙江	42635	-29194	59.36	24902	-7287	77.36
广西	44309	-27519	61.69	24562	-7627	76.31
云南	51975	-19853	72.36	23295	-8894	72.37
西藏	52345	-19483	72.88	21744	-10445	67.55
甘肃	35995	-35833	50.11	20335	-11854	63.17
新疆	53593	-18235	74.61	23845	-8344	74.08
内蒙古	72062	234	100.33	31497	-692	97.85
全国	71828	/	/	32189	/	/

数据来源:国家统计局。

2022),经济发展水平滞后、人口流失严重、生态环境脆弱(王垚,2020)等问题依然掣肘,沿边开发开放依然面临中外协调机制、人力资源、营商环境、基础设施建设等障碍和约束(刘英奎,2022)。加快沿边地区开发开放显得日益迫切,沿边地区要着力提升创新力、市场化和开放度水平,积极抓住区域协调发展的政策机遇,深度参与国内区域协作与分工(王垚,2020),在畅通国内国际双循环中承担更加重要的功能(霍强,2021)。

3.区域协调发展战略加速沿边开发开放

2013年以来,沿边地区积极融入“一带一路”建

设,依托边境经济合作区和跨境经济合作区等开放平台,持续强化与邻国的边境合作(胡伟,2020)和基础设施互联互通建设(申桂萍,2021),运能不断提升的中欧班列助推沿边地区成为“一带一路”建设的重要依托。沿边地区依托独特的地缘优势,伴随着边境口岸开放能力不断提升,不少边境城市成为我国深化国际经贸合作的重要枢纽。比如吉林省珲春市,地处中俄朝三国交界,口岸、国际合作示范区、边境经济合作区、综合保税区、中俄互市贸易区等开放平台叠加,是吉林参与东北亚区域经贸合作的重要枢纽,也是打造中国向北开放的重要窗口。

伴随着区域协调发展战略的深入实施,沿边各

省(区)积极参与和融入共建“一带一路”,与内陆各省(区、市)共同优化中欧班列组织运营模式。沿边省(区)各类开发开放的平台载体在沿边开发开放中发挥日益重要的作用,自由贸易试验区、国家级新区、沿边重点开发开放试验区、边境经济合作区、边境旅游试验区等平台载体为沿边地区的开放和发展提供了强劲的动力支撑(见表2)。与此同时,沿边地区着力构建更加开放的合作格局,与边境邻国的次区域合作持续向纵深推进,次区域合作机制日益成熟(匡增杰,2022)。比如,大湄公河次区域经济合作加速推进,中国与柬埔寨、泰国、老挝、缅甸、越南六国共同创建了新型次区域合作机制。

表2 沿边9省(区)部分开发开放平台载体

平台载体	数量(个)	平台载体名称
自由贸易试验区	4	中国(辽宁)自由贸易试验区、中国(广西)自由贸易试验区、中国(云南)自由贸易试验区、中国(黑龙江)自由贸易试验区
国家级新区	5	甘肃兰州新区、大连金普新区、云南滇中新区、黑龙江哈尔滨新区、吉林长春新区
沿边重点开发开放试验区	9	新疆塔城重点开发开放试验区、广西东兴重点开发开放试验区、云南瑞丽重点开发开放试验区、内蒙古满洲里重点开发开放试验区、内蒙古二连浩特重点开发开放试验区、云南勐腊(磨憨)重点开发开放试验区、黑龙江绥芬河—东宁重点开发开放试验区、广西凭祥重点开发开放试验区、广西百色重点开发开放试验区
边境经济合作区	17	凭祥边境经济合作区、东兴边境经济合作区、河口边境经济合作区、畹町边境经济合作区、瑞丽边境经济合作区、伊宁边境经济合作区、博乐边境经济合作区、塔城边境经济合作区、满洲里边境经济合作区、二连浩特边境经济合作区、黑河边境经济合作区、绥芬河边境经济合作区、珲春边境经济合作区、丹东边境经济合作区、吉木乃边境经济合作区、临沧边境经济合作区、龙边境经济合作区
边境旅游试验区	2	内蒙古满洲里边境旅游试验区、广西防城港边境旅游试验区

资料来源:作者自行整理。

4.新时代呼唤更高层次的沿边开发开放

党的十八大以来,党中央、国务院出台了《关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》等一系列关于沿边开发开放的政策举措,着力推动沿边地区发展。进入新发展阶段,区域协调发展成为解决发展不平衡的内在要求,作为“一带一路”建设和深化与邻国合作重要枢纽的沿边地区,要在缩小区域发展差距、推动区域协调发展中发挥更大作用,更要适应构建新发展格局的时代要求,发挥“沿边”区位优势、“邻界”人缘优势,统筹发展和安全,在开放的同时深化与国内城市之间的联动,实现由“末梢”到“窗口”和“前沿”的转变。

党的二十大报告指出,高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。沿边地区急需更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展,加大沿边地区开发开放力度,推动发展

方式转型和高水平对外开放是深入推进兴边富民和贯彻落实区域协调发展战略的不二之选。

二、我国沿边开发开放存在的主要问题

随着“一带一路”建设和双循环新发展格局的稳步推进,沿边地区逐步由开放“末梢”变为开放“前沿”,“边贸型”转向“发展型”的特征加速显现(申桂萍,2021)。面对新时代新形势,高质量发展呼唤沿边地区承担更加重要的发展任务和使命,全方位审视沿边开发开放所面临的主要问题,成为加快沿边开发开放的内在命题。

1.顶层设计存在现实落差,多头管理导致协调不畅

国家层面的战略性规划支持不够,对沿边地区作为“开放前沿”并未从政策层面给出明确定位(刘

让群,2021)。尚未从国家战略层面制定全面、系统的沿边开发开放规划,多是局部性的沿边开发开放规划,如国家发展和改革委员会于2013年8月批复的《黑龙江和内蒙古东北部地区沿边开发开放规划》、云南省人民政府于2016年7月印发的《云南省沿边地区开发开放规划(2016—2020年)》。2013年呼声很高的《沿边地区开发开放规划(2011—2020)》^②也未如期公开面世,直到2015年12月,国务院颁布《关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》,对支持沿边重点地区开发开放提出了战略思路和指导措施,并对沿边重点地区开发开放提出了详细的指导意见,但难以成为全面指导沿边地区开发开放的纲领性文件。

政策体系尚未形成,移植特征显著。自1992年设立沿边开放城市以来,沿边开发开放并不缺少政策支持,从国家到地方各类支持沿边开发开放的政策措施层出不穷,但促进沿边开发开放的政策多是源于沿海开放的经验推广,具有明显的移植特征。主要是将沿海开发开放的政策移植到沿边地区,填补了沿边开发开放的政策缺口,对沿边开发开放过程中可能存在的新问题预判不足,政策制定与政策执行存在明显脱节,以至于政策执行过程中的修改和调整并不顺畅,政策存在明显的不适应性。加之政策多且制定过程缺乏系统指导,各类政策之间缺少统一协调,甚至有的政策相互制约,政策优势并未得到充分发挥。

政策的可操作性亟待加强。由于缺少对沿边开发开放政策的深入研究,沿边开发开放政策的可操作性整体不足,特别是地方出台配套政策时的政策表达多停留在抽象表述层面,缺少切实可行的具体措施,特别是在支持边境贸易、沿边口岸建设以及跨境经济合作区建设等方面,抽象的政策表述往往会加大政策执行难度,甚至使得政策规划与实际情况难以弥合。此外,沿边开发开放的相关政策缺少必要的法律支撑,没有形成相互支撑的法律体系,使得政策在执行中缺乏依据。

2. 双边协调机制不够健全,共同发展意愿与诉求不同步

由于沿边地区独特的地理区位特征,沿边开发开放往往是与邻国边境地区互利共惠发展的,因而更多地依赖于两国间的沟通与协调。虽然一直以来我国与邻国之间的双边关系整体稳定,双边经贸与社会合作以互利共赢为主,也已形成并签订一系

列合作框架协议,稳步推动边境地区经贸合作、人文交流向前发展,并显著促进边境地区经济发展,形成了良好的互动发展局面。特别是近年来,跨境经济合作区受到我国与周边邻国的高度重视,并实质性地推动了一些跨境经济合作区的快速发展,如中哈霍尔果斯国际边境合作中心,但整体仍是中方建设为主,尚未形成双方共建格局^③。进一步加快与周边国家资源共享、互利共赢的投资管理、金融制度、合作协商、海关监管等创新机制也难以落实(全毅,2019),在一些具体的开发开放措施与平台建设方面缺少双方高层共识。

双边磋商过于依赖高层互动,地方政府间的协同推进机制欠缺。以中老磨憨—磨丁跨境经济合作区为例,2009年完成可行性研究,2010双方签订《中国磨憨—老挝磨丁跨境经济合作区合作框架协议》,直到2016年11月中老两国《中老磨憨—磨丁经济合作区共同发展总体规划(纲要)》等合作备忘录,才进入实质性开发建设阶段。

从另一方面来看,由于邻国的经济发展水平与我国存在较大差距,使得双方的发展诉求很难趋于一致,政策沟通显得更为重要,依托于民心相通的地缘、人缘基础,两国间的政策沟通有助于推动设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通,从而实现两国沿边地区的共同发展。这不仅需要国家层面的政策沟通,也更需要从国家层面建立良好的双边协调机制,而这正是我国沿边开发开放向纵深推进所欠缺的,这在一定程度上造成了发展沿边经济的单边热,如中外口岸开放不对等(刘英奎,2022)。甚至还有邻国对我国进一步扩大沿边开发开放持审慎态度,这也从侧面反映了双边沟通、协调机制的欠缺。

3. 沿边发展思路创新不足,发展方式存在严重路径依赖

长期以来,沿边地区经济发展形成了典型的政策依赖与边境贸易依赖,滋生了严重的路径依赖。每每提及发展思路与不足,相关负责人更倾向于认为国家在支持当地开发开放上面所给的政策支持不够,最好从中央层面提供一些专项的政策支持。殊不知,特惠的政策支持是一把双刃剑,一方面确实能为沿边地区经济发展注入强劲发展动力,并创造出其他地区没有的独特发展优势,能够较好地发挥先试先行优势,也能有助于形成良好的资源吸纳

能力;然而从另一方面来看,特惠政策支持往往容易埋没地区独特的发展优势,忽视(甚至无视)市场机制对资源的配置作用,并养成重政策、轻市场的不良路径依赖。诚然,国家层面要做好双边的制度协调与鼓励沿边地区发展的机制设计,并给予一些恰如其分的政策支持,这是促进沿边开发开放最基本的制度和机制保障,而不是一味地追求政策支持的持续加码。重政策优惠,轻竞争协调机制,应对沿边地方政府无序竞争和利益冲突存在明显不足,过于优惠的政策反而催生了更加严峻的无序竞争局面。

生产要素集聚能力不强,经济发展的路径依赖特征明显,过度依赖边境贸易是沿边地区普遍存在的发展方式。沿边地区虽然坐拥与周边邻国的地理邻近、资源邻近优势,还具有人缘地缘相亲的特征,但由于市场体量小,经济技术水平长期处于相对落后局面,对优质资源的吸引与集聚能力并不显著,因此并未与周边邻国形成区域特色产业带。另一方面,由于周边邻国经济发展水平整体滞后于我国,使得深化沿边地区经贸合作的市场空间受限,其路径依赖特征更加凸显。

此外,边境贸易的制度供给严重落后于国际贸易的制度供给,导致边境贸易在发展过程中易出现制度僵化,难以适应不同条件下边境贸易发展的需要,从而对边境贸易的发展激励不足,甚至出现阻力(胡超,2009)。

4.基础设施建设整体滞后,开放通道建设明显不足

由于沿边地区基础设施建设起步晚、投入不足,交通、电力、通信以及城市建设等明显滞后于沿海地区,甚至与内陆腹地地区也存在较大差距,通达性明显不够,路网密度严重不足,特别是铁路网密度和高速公路网密度,大多数沿边地区还存在区域间总里程不足、口岸交通公路等级低(特别是境外路段)、高速公路服务水平有待提高等问题(全毅,2019)。

从边境城市的综合承载能力来看,基础设施建设滞后是主要因素。沿边地区由于远离经济中心城市,经济发展缺少强有力的产业支撑,其城镇化进程整体滞后于全国平均水平,特别是在城镇建设方面,城镇道路、供水、供电、污水和垃圾处理等市政基础设施建设往往因为财政投入不足而推进缓

慢,反向制约了沿边地区的经济发展。与此同时,大部分沿边城市(或边境城市)尚未形成经济要素的集聚态势,也未形成区域性的经济增长中心,大多数沿边开放城市集聚和辐射能力不足,对其周边地区的辐射带动作用较为有限,其带动沿边地区整体向好发展的“极化作用”不明显(黄海成,2013)。

从国际大通道建设来看,由于特殊的地缘因素,沿边地区的国际大通道往往局限于陆地交通^④,且往往还不具备形成大型交通枢纽的潜力^⑤。一方面,沿边地区处于国内交通要道的末梢或外围,人口密度较低,高速公路特别是高速铁路建设成本高、经济效益低,导致沿边地区与沿海和内陆地区的快速交通体系连接不畅,与省内中心城市的交通便捷性并不理想,与国家主要城市的通达性亟待提升改进。尽管自西部大开发以来,我国在西部地区启动多项“大通道”建设,并先后启动渝新欧、义新欧等多趟中欧班列,显著改善了沿边省份的交通状况,使其作为区域性交通枢纽的特征逐渐凸显,但沿边地区的“末梢道路”整体上依然呈现为速度慢、运量小的特征,特别是与邻国的快速通道建设面临诸多阻力。另一方面,受制于沿边地区自身经济发展水平,沿边地区仅有极少数机场,机场与铁路建设严重滞后,部分口岸甚至连大型货车通行的通道都没有;边境口岸基础设施和商贸物流设施建设整体滞后,除个别沿边城市(口岸)有铁路和高速公路外,其他沿边地区的边境口岸多为二级路或更低等级的公路;边民互市点的水、电、路、仓储等基础设施配套不完善,缺少可供支撑进一步扩大开放的现代交通基础设施。

5.沿边开放平台多重叠加,开放领域与开放层次深化乏力

多平台叠加有助于提升开放效应,但同时也会导致功能与责任分离。以广西凭祥为例,几乎叠加了所有的沿边开放平台,包括边境经济合作区、综合保税区、凭祥—同登跨境经济合作区、沿边金融综合改革试验区、重点开发开放试验区、边境贸易国检试验区等,开放平台的多重叠加着实推动了凭祥的经济发展,提升了开发开放的维度与深度,也从不同层面深化了中越边境地区经贸合作,但多平台功能不一降低了协调效率、加剧了协调成本,功能重叠部分容易形成争权夺利、避责推诿等。当然,从实际运转来看,也有不少地区实行多平台“合

署”办公,或者直接就是多平台一套人马,这在一定程度上简化了多平台之间的沟通环节、降低了协调成本,既然人员已合并,多平台也可以尝试进行整合。

多平台叠加形式上有助于加速形成全方位开放格局,实质上容易滋生进一步深化沿边开发开放的“阻力”。一方面,多平台叠加的模式有利于从多方面重点突破,从而形成平台合力促进沿边开发开放进程;另一方面,多平台容易引致整体目标分离,不同开放平台由于注重实现自身主要目标,往往会选择性地忽视其他平台的主要目标,从而使得该地区的各项开发开放目标相对割裂。与此同时,沿边地区仍在积极寻求新的沿边开放载体,如希望建立出口加工区、进口资源加工区,积极推进跨境经济合作区等,试图通过新建更多的开放载体来解决当前涌现的一些新问题。

6.沿边地区产业结构趋于单一,特色优势产业体系尚未形成

经济发展水平较低,工业空心化现象严重。边境小额贸易和边民互市贸易是沿边地区经济发展的主要形式,相关的商品市场和配套产业并不完善。尽管近年来一系列重点开发开放试验区及跨境经济合作区建设为边境工业投资与生产提供了新的发展机遇和政策支持,但相对于腹地和沿海地区更为“孤立”的地理区域,沿边地区工业经济发展并不理想。目前来看,沿边地区并未显著改善产业结构较为单一的发展局面,整体呈现为以劳动密集型和资源密集型产品为主,且产业结构调整缓慢,产业竞争力明显不足(李朝辉,2011)。沿边地区未能有效利用地缘优势吸引国内外投资发展外向型产业,特色优势产业和优势产品并未大量涌现,受制于产业结构的单一性,沿边地区多数企业从事初级产品加工(李光辉,2014),此外,沿边地区普遍缺少对产业结构深度调整的相关政策支持,尽管《关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》提出要实行有差别的产业政策,强调沿边地区要大力发展优势特色产业,但从地方来看,普遍缺少与之相应的具体措施来促进产业结构转型升级和构建特色产业体系。

从沿边省(区)来看,整体呈现贸易水平较低、外贸结构不合理、外贸不活跃等特征,更多地停留在一般贸易阶段,加工贸易发展缓慢,货物贸易是

其主要形式,服务贸易虽然有所发展,但在双边贸易额中的占比并不高。此外,由于沿边地区产业结构单一在一定程度上制约了外贸结构的转型升级,且相对单一的边境贸易商品结构很难有大幅突破,增长潜力不显著,也使得沿边贸易在我国进出口总额中的比重明显下滑。2020年,沿边9省(区)进出口总额为3130亿美元,仅占全国进出口总额的6.72%,而且全国占比呈现较为明显的下滑态势,相比于1996年下滑了近3个百分点。从出口来看,尽管与邻国的边境贸易结构有所优化,进出口商品种类逐渐增多,并已涉及粮油、建筑材料、机械设备、纺织品、塑料制品等上百个品种,但当前出口商品仍以纺织、机电、工程设备、五金等劳动密集型和资源密集型产品为主,出口增长仍有赖于传统商品,沿边贸易中出口商品附加值明显低于全国水平。

7.人才匮乏形成发展瓶颈,经济社会持续发展后劲不足

与沿海地区相比,沿边地区一个显著的特征就是人口平均教育文化程度偏低,各领域专业人才极度匮乏。一方面,由于沿边教育设施不足、教育资源匮乏等原因,造成了沿边地区的教育事业发展长期落后;另一方面,由于沿边地区工作条件相对艰苦,缺少相应的人才引进措施和力度,对高层次专业人才吸引力很弱,人才引进明显存在短板。

教育落后严重制约着沿边地区经济社会的发展。一方面表现在基础教育投入不足,另一方面表现在师资队伍建设与沿海和内地存在巨大落差。教育落后导致人口的素质不高,直接影响了沿边地区发展观念和意识,普遍缺乏长远的发展眼光,融入市场经济的意识淡薄,以至于发展市场经济的行动力明显不足。引才不力使得人才匮乏局面加剧,专业技术人才的匮乏依然是制约沿边地区经济发展的瓶颈,当前的人才结构及人才储备远不能适应沿边地区开发开放的需要。

与沿海地区相比,沿边地区普遍存在教育和科技投入不足、科技教育和专业人才对经济社会发展支撑不够的问题,从而在一定程度上制约了产业结构转型升级的进程,也制约了边境贸易结构的提升。一些沿边地区缺乏医疗卫生、教育、农牧等专业技术人才,这一点在县及县以下的乡镇、街道或行政村更加凸显,使得这些地区不仅存在较大的技术创新真空和管理滞后问题,还使得其与沿海地

区的高质量发展脱节加剧。就沿边地区为数不多的工业企业来看,企业规模整体偏小,职工的技术水平和专业技能均较低,职工文化素质不高,有的企业甚至没有专业技术人员,全靠“经验”指导生产。

8.现代服务体系发展迟滞,金融支持开放动力不足

市场服务制度不足,在开展边境贸易时并没有形成一个共同协商的组织机构,边境贸易的发展更多地受双边国家经贸关系紧密程度的影响(胡超,2009)。商品经济不发达,特殊的地域性需求特征使得沿边地区的需求结构多元化,从而形成诸多“割裂”的社会需求,难以形成规模化生产经营。

沿边开放以来,资金短缺是困扰沿边地区经济市场化的一个严重问题(钱红,1995),这一问题并没有通过金融体系得到有效解决。金融服务体系发育慢,金融服务能力亟待提升。首先,金融机构设置不够完善,在一些边境城市中,往往只有个别银行才具备办理边境贸易结算业务的资格,而这些银行设置的网点较少,甚至只有一个支行,使得边境贸易结算便利化程度低,金融服务体系急需进一步完善;其次,融资服务较为单一,从当前沿边地区企业融资渠道来看,基本以银行信贷为主,符合地区经济发展需求的金融产品、金融工具创新不足;最后,融资风险分担机制缺失,银行为防范信贷风险,企业贷款往往采取传统的抵押担保方式。金融创新业务推进缓慢,缺少相应的金融专业人才,沿边产业发展基金推进缓慢,同时沿边地区金融机构数量少、类型单一,外资金融机构在沿边地区的分支机构少之又少。

三、进一步加快沿边开发开放的对策建议

沿边地区不仅是与邻交好、共促发展的前沿阵地,也是“一带一路”走深走实的重要支撑和通道,在我国双循环新发展格局中有着举足轻重的作用(庄芮,2021),更是区域协调发展不可或缺的重要部分。在进一步强化边境城市稳边戍边作用的前提下,如何深化沿边开发开放是沿边发展和深入推进区域协调发展战略所面临的时代新课题,需要切实从顶层设计、沟通机制、开放思路、基础设施、模式整合、城市联动、人才基础、政务服务等方面下

功夫。

1.做好顶层设计,优化沿边开发开放管治

从国家层面落实沿边开发开放规划。沿边开发开放涉及双边外交、经济与社会往来,事关多级政府、多部门,要做好政策集合,避免政策层出和多头管理,最好能由国家发展和改革委员会牵头制定沿边开发开放规划,明确定位“开放前沿”,统筹协调、整体推进,统筹好沿边地区与沿边省(区)内各城市之间的关系,统筹协调好对外贸易、边境小额贸易和边民互市、沿边金融支持和金融开放等。

沿边省(区)要着力提升沿边地区信息收集和分析研究的水平,及时出台促进沿边开发开放的具体政策和可操作性的政策实施指南,尤其要加大政策支持力度促进沿边重点口岸、边境城市及边境经济合作区的物流畅通、人员流通、旅游来往和产业发展。

充分发挥智库机构的作用,深入研究毗邻地区的产业结构、经济发展特征及地缘优势,为加快沿边地区基础设施建设及深化沿边地区与沿边省(区)内主要城市之间的联动提供智力支撑,为“量身定制”沿边开发开放政策提供支持。

2.优化沟通机制,强化与邻国的制度协调

强化与邻国的对接机制,深化双边合作(经济、人文等领域)和次区域合作,探索更广泛区域合作新机制,以维护边境地区稳定为基础,侧重探索利益协调机制;加强与对方口岸联检部门的合作,推进双边口岸对等开放,推动海关工作、出入境管理、通关文书、货物进出口手续等趋于一致;强化跨境经济合作区的制度与组织建设沟通,加强跨境经济合作区建设的战略谋划。

支持沿边州、市人民政府与毗邻国家有关部门和地方政府建立健全经贸协调机制,完善项目落地合作联动机制;探索与毗邻国家地方政府的会晤磋商机制;深化与邻国金融机构的合作,加强沿边地区在跨境融资、结算、金融创新和服务方面的交流,深化与邻国金融监管部门的交流合作,推动双边本币结算。加强与毗邻国家的执法合作,抓好边境地区综合整治,严厉打击非法出入境走私等违法犯罪活动。

深化国别研究,对邻国的政治、经济、文化、法律等开展深入研究,尤其要高度重视邻国对双边合作及跨境经济合作区经济前景的期待与顾虑,最大

程度避免单边热。

3. 转变开放思路, 创新沿边地区发展方式

强化边疆治理和建设, 全面提升沿边地区承载力。加快边境口岸城镇发展, 推动口岸—腹地协同开放、协同发展, 由注重解决生产生活问题转向注重解决双边地区发展问题, 全面提升沿边地区经济和人口支撑能力; 大力发展现代服务业, 推动服务业更好地服务于边境贸易和出口加工产业, 大力发展边境文旅产业。

加大沿边省(区)对沿边发展的支持力度。将沿边地区打造成开放前沿, 仅靠沿边市、州难以扛起沿边开发开放的重担, 沿边省(区)一定要给予沿边地区更多的政策、金融和产业支持, 引导和鼓励辖区内市、州与边境城市协同布局产业。

4. 夯实基础设施, 推进沿边地区“通道”建设

加快推进基础设施互联互通, 尤其是对外运输通道建设, 发挥沿边地区作为国际大通道重要节点功能。加快推进边境地区国道干线公路、口岸公路等的升级改造, 支持条件成熟的边境地区率先规划建设高速铁路、铁路和高速公路, 建设与所在省(区)主要城市和省会城市之间的快捷交通网络, 提升沿边口岸的通达性和对外输送能力。

着力构建“一站式”通关服务。推进跨境铁路站场改造、国际货场建设、跨境铁路建设、电子口岸建设, 加快建设集口岸通关执法管理和相关物流商务服务于一体的“大通关”统一信息平台, 推动双边口岸通关功能和法律依据深化对接。

加强基础设施建设。加快边境城镇建设, 重点推进市政基础设施和信息基础设施建设, 提升边境城镇综合承载能力; 强化口岸基础设施, 构建安全、便利、通畅的沿边陆路边境口岸; 优化基础设施资金筹措渠道和方式, 加大边境口岸建设的投资力度, 抓好口岸道路交通、站场、码头、水电气等基础设施的扩能升级。

5. 探索先行先试, 整合沿边开发开放模式

探索一揽子开发开放政策。加大沿边开放平台(边境经济合作区、重点开发开放试验区、沿边经济特区、跨境经济合作区、边境旅游试验区等)整合力度, 推动边境经济合作区、重点开发开放试验区、跨境经济合作区等合署办公, 以机构整合推进开发开放政策整合; 扩大沿边综合保税区, 推动保税区、出口加工区、保税仓库及保税物流园区融合发展。

立足沿边地区和毗邻国家的资源、地缘、人缘优势, 深化双边产业合作, 推动以边贸、投资、边境合作区为主的传统模式转变为创新产业合作的模式, 促进相邻地区的振兴和跨越式发展(黄人杰, 2015), 在沿边产业培育和发展上给予更大力度的财税支持, 发挥财税政策的激励和引导作用。

创新通关模式, 提高通关效率。试行外籍人才居留便利化政策, 为创业期内的邻国人才办理工作许可, 推动创新创业项目在沿边地区落地孵化; 鼓励企业与政府合作开发口岸, 探索边民互市贸易转型升级新模式, 推动口岸由“通道型”向“加工型”转变。推动自由贸易试验区政策到沿边试点探索。

6. 强化城市联动, 借力省会资源促发展

推进区域合作, 强化沿边城市与所在省(区)主要城市之间的联动发展, 加强城际之间的交通建设和产业合作, 建设城际间物流快速通道, 让沿边成为其他城市开展邻国合作和对外贸易的支点和枢纽, 切实发挥沿边城市的地缘优势。

加快与省会城市的通道建设, 叠加省会城市资源加快沿边开发开放。借鉴参考云南省昆明市托管磨憨镇的做法, 探索省会城市与边境城市“携手”开放, 将省会资源“点对点”注入边境城市, 将边境城市的地缘、人缘优势延伸到省会城市, 减少行政环节, 提高行政效率, 同时促进边境城市与省会城市的政策互动, 有助于沿边地区叠加省会城市的试点政策。

探索边境城市与沿海开放城市的“结对子”合作, 推动沿海城市优秀人才到沿边地区开展交流与合作, 推动沿海开放政策和资源在沿边地区进行实践, 推动沿海发达城市向边境城市进行资源注入和产业布局。

7. 加大智力引进, 夯实开发开放的人才基础

在沿边市、州探索干部人事制度改革。制定并实施与沿边地区开发开放相适应的人才政策, 建立适应沿边地区发展的人才培养机制、考核机制和人才交流机制; 制订沿边人才定向培养计划, 可参考“优师计划”“少数民族骨干计划”等定向人才培养计划, 推出“沿边人才培养计划”, 为促进沿边发展和开发开放打牢人才基础。

推动定点帮扶省/市政府、国家机关、事业单位、大型企业和科研院所选派人才到沿边挂职交流, 鼓励大型国有企业在沿边市(州)设立分支机构, 开展

人才培训和技术支持;制定沿边地区人才引进政策,引导鼓励高校毕业生到沿边地区建功立业,建立“战略人才”库,对优秀年轻干部进行重点培养。

加大人才柔性引进力度。以兼职聘用、合作研究等方式柔性引进研究型人才,探索与国内科研院所建立合作机制;根据沿边地区特色,探索在政府部门或事业单位设立特别岗位,柔性引进毗邻国家的优秀人才。

8.优化政务服务,打造沿边特色营商环境

借助政府数字化转型,构建一体化政务服务平台,持续优化政务服务。以数字化打通部门数据梗阻,推动部门数据共享,优化政府服务体验;深化“放管服”改革,推动办事流程简化、减材料、减环节,提升办事时效;从金融、法律、翻译等方面推出企业专项服务,降低开业的开办、运营、法务和融资成本。

打造与毗邻国家相融的沿边特色政务服务体系。结合毗邻国家和地区的发展特征,搭建双语、多语种政务服务体系,建设沿边特色的高效政务环境;对标国际经贸规则,抢抓RCEP实施重大机遇,将政务服务融入双循环发展新格局。

完善边境贸易服务体系。完善跨境电商配套服务、优化通关服务,推进贸易企业数字化转型和外贸综合平台建设,推动边境贸易创新转型;完善对口岸和各边民互市点的服务体系建设,鼓励和支持旅游业、商务服务业、国际金融服务业、现代物流业等现代服务业加快发展。

统筹守边固疆和沿边开发开放,创新、完善边境治理体系。切实提高对“加强边疆治理”的紧迫感和使命感的认识,处理好边境问题、民族问题和发展问题,完善边境治理的制度体系;针对沿边地区突出的社会问题,如“三非问题”、非法宗教渗透、民族文化遗产和保护等,依据当地实际完善相关治理措施。

注释

①沿边9省(区)指广西、云南、西藏、新疆、内蒙古、甘肃、黑龙江、吉林和辽宁。②也有称之为《沿边地区开发开放规划(2011—2020年)》。③也有一些地区形成了良好的合作机制,比如中老瑞丽—木姐跨境经济合作区的建设过程中,中方与缅甸商务部、旅游部及掸邦、木姐地区等建立了定期会晤机制,德宏州和各县市每年都与缅甸及周边进行多层次

互访交流,形成了跨境农业、边境打拐、禁毒、疫病防控、跨境旅游等十多项合作机制;同时还成立了中缅边境地区民生基金,在木姐设立了中国第一个在缅甸正式注册的NGO组织——瑞丽市妇女儿童发展中心木姐办公室,创办了全国唯一的缅文报《胞波》,在边境村寨、口岸通道成立了边民矛盾纠纷调解中心、边防小学、国门书社。④尽管也有不少沿边地区已建立机场并开通国际航班(如满洲里西郊机场、二连浩特赛乌素机场),但其航空吞吐能力以及旅客、货物吞吐量依然较小。⑤当然也有二连浩特、霍尔果斯等成为区域性的交通枢纽,但这毕竟是少数。

参考文献

- [1]胡伟,于畅.新时期我国深化与邻国边境合作的现实基础与路径选择[J].区域与全球发展,2020(1).
- [2]申桂萍,胡伟,于畅.中国沿边开发开放的历史演进与发展新特征[J].区域经济评论,2021(1).
- [3]秦海波,乌静,肖鸿波.沿边地区贸易转型升级与经济增长:基于国家重点开发开放试验区的准自然实验[J].工业技术经济,2021(11).
- [4]李光辉,程仕杰.我国沿边重点开发开放试验区建设:成就、问题与策略[J].国际贸易,2022(7).
- [5]胡伟,于畅.区域协调发展战略背景下中国边境经济合作区发展研究[J].区域经济评论,2020(2).
- [6]全毅,张婷玉.中国自由贸易试验区转型升级方向与发展路径[J].经济学家,2021(10).
- [7]宋周莺,姚秋蕙,胡志丁,等.跨境经济合作区建设的“尺度困境”:以中老磨憨—磨丁经济合作区为例[J].地理研究,2020(12).
- [8]刘曙华,张鹏飞,周青,等.“一带一路”背景下中越跨境经济合作区支持政策研究[J].广西社会科学,2021(9).
- [9]崔日明,陈永胜.沿边开放与区域经济增长:基于制度变迁的研究[J].山西大学学报(哲学社会科学版),2022(1).
- [10]刘让群,竺彩华,陈晓.沿边开放战略实施30年:政策演进、成效评估与未来展望[J].国际贸易,2021(12).
- [11]孙久文,蒋治.沿边地区对外开放70年的回顾与展望[J].经济地理,2019(11).
- [12]郭树华,杨泽夏.中国共产党领导下新时代我国沿边区域开放空间格局优化升级战略研究[J].财贸研究,2021(12).
- [13]王喆.沿边地区如何服务和融入新发展格局[N].经济日报,2021-09-30.
- [14]孙久文,周玉龙,和瑞芳.中国的沿边经济发展:现状、问题和对策[J].经济社会体制比较,2017(2).
- [15]匡增杰.中蒙俄经济走廊次区域合作:进展、挑战与深化路径[J].学习与探索,2022(3).
- [16]霍强.新发展格局下沿边地区开发开放的动力识别及优化[J].技术经济与管理研究,2022(4).

- [17]王焱.中国边疆经济70年:政策演变与发展挑战[J].当代经济管理,2020(3).
- [18]刘英奎,任国萍,张文娅.中国沿边开放的主要障碍及对策研究[J].区域经济评论,2022(3).
- [19]霍强,崔昊.新发展格局下沿边开发开放的现实逻辑与路径选择[J].开发研究,2021(2).
- [20]全毅,王春丽.“一带一路”倡议与我国沿边开发开放新格局[J].边界与海洋研究,2019(2).
- [21]胡超.改革开放以来我国民族地区边境贸易发展的演变轨迹与启示[J].国际贸易问题,2009(6).
- [22]黄海成.沿边地区开发开放存在的问题及对策研究[D].武汉:中南民族大学,2013.
- [23]李朝晖,邓翔.大开发后西部工业发展及其结构变动[J].社会科学战线,2011(6).
- [24]李光辉,宋志勇,袁波,等.中国沿边开放战略研究[M].北京:中国商务出版社,2014.
- [25]钱红.对沿边民族地区经济市场化的思考[J].云南社会科学,1995(2).
- [26]庄芮,宋荟柯,张晓静.我国沿边开放战略思考:历史逻辑与推进方向[J].国际贸易,2021(7).
- [27]黄人杰.提升我国沿边地区开发开放水平的战略思考[J].对外经贸,2015(3).

Main Problems and Countermeasures in the Border Areas Development and Opening-up of China in the New Era

Hu Wei Chen Lin

Abstract: Since the implementation of the Regional Coordinated Development Strategy, Great progress has been made in the border areas development and opening opening-up of China. The topics of the border areas opening development have been continuously enriched. The construction and opening of the border ports have made breakthroughs year by year, and a multi-level border areas opening system has been formed. The development and opening up have become an important driving force for the social and economic development of the border areas, and the border areas have become the “Forward Position” of China to build a new pattern of Overall Opening Up. However, the development and opening-up along the border has also encountered many problems, such as the challenges arising from the top-level design and the bilateral coordination of the pattern, its development path, infrastructure, opening-up platforms, industrial structure, intellectual support, and financial support. It is urgent to solve all the problems one by one.

Key Words: Border Areas Development and Opening-up; Forward Position; Countermeasures

(责任编辑:平 萍)