

【区域高质量发展】

“十五五”时期我国边疆地区高水平开放与 高质量发展路径优化研究*

袁 沙

摘 要:“十四五”期间,我国边疆地区在政策完善、基础设施联通、产业结构优化、民生改善与开放水平提升等方面取得显著进展,但仍面临开放发展政策不协同、基础设施瓶颈犹在、经济结构待优化、维护安全稳定压力大以及劳动力流失与创新支撑不足等系统性挑战。“十五五”时期是边疆地区深化高水平开放、实现高质量发展的关键阶段,需重点深化制度型开放,构建跨部门协同治理机制;升级现代化基础设施体系,打造智慧化口岸;培育新兴产业与开放型经济新动能;统筹安全与发展,构建边疆韧性防控体系;实施“人口戍边”与复合型人才培养计划。

关键词:“十五五”时期;边疆地区;开放发展

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2025)05-0055-09 **收稿日期:**2025-07-06

***基金项目:**中国社会科学院学科建设“登峰战略”重点学科“中国边疆安全学”(DF2023ZD06)阶段性研究成果。

作者简介:袁沙,男,中国社会科学院中国边疆研究所西南边疆研究室副主任、副研究员,中国社会科学院边疆安全与发展研究中心研究员(北京 100101)。

一、前言

我国边疆地区地处国家开放发展的前沿,是构建新发展格局的关键枢纽,也是发展新质生产力的重要地区。2024年12月9日,习近平总书记在中共中央政治局第十八次集体学习时指出:“推进中国式现代化,边疆地区一个都不能少。要把边疆地区发展纳入中国式现代化战略全局,纳入区域协调发展战略、区域重大战略,完整准确全面贯彻新发展理念,支持边疆地区依托自身条件禀赋,在融入新发展格局、融入全国统一大市场中实现自身高质量发展。坚持以改革开放增动力、添活力,发挥边疆地区沿海、沿边等优势,打造形态多样的开放高地,形成陆海内外联动、东西双向互济的全面开放格局。”为推动我国边疆地区高水平开放和高质量发展,党的十八大以来,党中央着眼治国理政战略全

局,提出“治国必治边”“兴边富民、稳边固边”等一系列重要论断、重大举措,坚持和完善区域协调发展战略、区域重大战略。“十四五”期间,我国边疆地区开放发展取得显著成效,但依然将面临一些新旧问题和挑战,需要我们在“十五五”时期加以克服和应对。

我国边疆地区开放发展问题是学界长期关注的重要问题。不同的学者从不同角度认识这些问题。近年来,全球政治环境复杂多变、区域经济贸易竞争压力攀升、高标准国际经贸规则下边境地区压力大等制约着边疆开放发展进程(李光辉等,2023)。自由贸易试验区作为边疆开放发展的重要平台,其内在动力包括产业驱动、贸易驱动、投资驱动和制度创新等(崔庆波,2023)。根据我国边疆地区资源禀赋和发展实际,政策着力点应在于提高边疆地区的集聚力,加强边疆地区的基础设施建设,全面深化改革,加强边疆地区的金融发展,实现贸

易结算和储备货币的人民币化,深化边疆地区对外贸易的平台建设,实施投资补贴,鼓励国内制造业企业在边疆地区设厂,提高边疆地区的制造业份额,促进经济的持续发展(郑长德,2016)。“十四五”时期,我们重点围绕夯实边疆发展基础、推动高端要素向边疆聚集、激发开放型经济活力、强化边疆基础设施供给等任务,构建我国边疆开放型经济体系。“十五五”时期,我国边疆地区开放发展的重点将转向推动区域协调高质量发展和优化国土空间体系等(孙久文等,2025)。

总之,现有研究对继续深化我国边疆地区开放发展研究奠定了一定基础,但也存在如下不足:一是学界分别对我国边疆地区开放和发展进行了专题研究,但将边疆地区开放与发展放在一起研究并深刻阐明两者之间关系的成果并不多。二是对我国边疆地区开放发展的评价研究不少,但对“十五五”期间我国边疆地区开放发展展望的研究相对薄弱。三是关注我国边疆地区开放发展的政策较多,而少有政策延续性研究。如何推进我国边疆地区高水平开放和高质量发展,不仅关系边疆治理体系和治理能力现代化,更关系我国现代化的有序推进,深入探索“十五五”时期我国边疆地区开放发展面临的新变化与新思路具有重要的理论和现实意义。

二、“十四五”期间我国边疆地区开放发展的成效分析

“十四五”期间,我国边疆地区在政策完善、基础设施互联互通、产业结构优化、民生改善及沿边开放水平提升等方面取得显著成效,地区经济年均增速高于全国水平。

1. 开放发展政策体系不断完善

边疆地区开放发展政策体系日臻完善。边疆地区是我国区域协调发展的特殊地带和关键枢纽。“十四五”期间,依托《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》和《东北全面振兴“十四五”实施方案》等政策规划,我国边疆各省(区)结合区域开放发展实际制定了相应的政策体系。2021年商务部发布了《关于围绕构建新发展格局做好边境经济合作区、跨境经济合作区工作的通知》,优化了我国边(跨)境经济合作区建设的相关政策。这一时期,国家在黑龙江、辽宁、新疆、广西和云南5个

省(区)布局了15个自由贸易试验片区。当前,自由贸易试验区政策随实践变化不断完善。2021年7月,中央全面深化改革委员会第二十次会议,审议通过了《关于推进自由贸易试验区贸易投资便利化改革创新若干措施》。2024年12月,财政部办公厅发布《关于在相关自由贸易试验区和自由贸易港开展推动解决政府采购异常低价问题试点工作的通知》。2025年4月,中共中央、国务院印发《关于实施自由贸易试验区提升战略的意见》,对高质量推进自由贸易试验区建设作出系统部署。

边疆地区探索创新开放制度显成效。开创“飞地经济”园区共建模式和“两国双园”发展模式,持续优化资源配置,扩大沿边地区向内外开放。广西支持大湾区城市在桂建设发展“飞地经济”、云南与上海开展“16+16”园区共建等,建立和完善共建产业合作区税收征管和利益分配机制。又如,广西崇左创立中越“两国双园”产业发展模式,打造两国互利共赢产业平台,探索构建跨境次区域发展新格局。在口岸通关便利化方面,中国(新疆)自由贸易试验区喀什片区依托流程优化、智能监管设备应用及集中查验场地升级改造,成功实现部分申报信息和手动操作环节自动化,创新形成公路口岸“属地直通”模式。口岸智能通关模式推广全国。广西友谊关口岸首创“进口提前审结”模式,实现货车即到即放。该模式正在全国边境口岸推广。另外,中老“两国一检”和新疆霍尔果斯试点“一地两检”等口岸通关模式也大幅提高口岸通关效率。

2. 基础设施互联互通成效显著

边疆地区互联互通日益紧密。交通基础设施作为生产要素在空间上流动的重要载体,在推动经济增长、促进区域资源整合和协调发展等方面发挥了决定性作用(孙伟增等,2022)。

截至2024年底,我国边疆地区铁路运营里程达6.22万千米(见表1),公路里程达166.62万千米(见表2),较2020年分别增长11.7%和11.3%。

铁路和公路交通体系是推动区域资源配置的重要媒介。“十四五”期间,我国边疆地区之间互联互通持续加深。目前,云南文山至广西靖西铁路项目正在加速推进;滇藏铁路作为我国西南边疆交通网络的重要组成部分,截至2025年5月已取得阶段性进展,全线分为昆明至大理段、大理至丽江段、丽江至香格里拉段、香格里拉至邦达段、邦达至

表1 2020—2024年边疆九省(区)铁路营业里程(万千米)

省(区)	2020年	2021年	2022年	2023年	2024年
黑龙江	0.68	0.72	0.72	0.72	0.73
辽宁	0.66	0.67	0.67	0.68	0.69
吉林	0.50	0.52	0.52	0.52	0.52
内蒙古	1.42	1.42	1.42	1.42	1.49
甘肃	0.51	0.53	0.56	0.56	0.60
新疆	0.78	0.78	0.87	0.87	0.95
西藏	0.08	0.12	0.12	0.12	0.14
云南	0.42	0.47	0.50	0.52	0.52
广西	0.52	0.52	0.53	0.57	0.58
总计	5.57	5.75	5.91	5.98	6.22

数据来源:国家统计局。

表2 2020—2024年边疆九省(区)公路里程(万千米)

省(区)	2020年	2021年	2022年	2023年	2024年
黑龙江	16.81	16.84	16.90	16.93	16.93
辽宁	13.09	13.16	13.11	13.24	13.25
吉林	10.78	10.87	10.98	11.05	11.15
内蒙古	21.02	21.26	21.62	21.94	22.27
甘肃	15.60	15.66	15.72	15.82	15.93
新疆	20.92	21.73	22.31	22.79	23.00
西藏	11.82	12.01	12.09	12.27	12.49
云南	27.23	28.16	30.13	31.58	32.90
广西	12.42	15.33	16.73	17.69	18.70
总计	149.69	155.02	159.59	163.31	166.62

数据来源:国家统计局。

林芝段、林芝至拉萨段6段。其中,4段已建成通车。新藏铁路初步测量工作已完成,有望在2025年内开工建设。2023年10月,东北三省一区交通运输合作联席会议签署了《东北三省一区协同推进交通运输高质量发展行动倡议》,加速黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古四省(区)交通体系协同发展。在公路联通方面,隆林—西林—广南高速公路拉紧了云南和广西之间的联系。长哈高速公路成为横跨东北三省的经济动脉。即将完成改扩建的绥满公路将成为连接黑龙江、内蒙古两省(区)的重要交通走廊。集桓高速公路不仅将鸭绿江畔的众多旅游胜地紧密相连,更在提升吉林、辽宁两省公路交通能力、改善民生以及推动旅游产业繁荣等方面发挥着举足轻重的作用。

中国与邻国跨境铁路互联互通实现突破性进展。2021年12月,中老铁路(中国昆明—老挝万象)全线通车。2024年,中老铁路运输货物总量达1960万吨,日均保持在5万吨以上(徐鑫雨,

2025)。2024年12月,中国—越南双边合作指导委员会第十六次会议在北京举行。期间,中越两国签署了政府间《关于老街—河内—海防、谅山—河内、芒街—下龙—海防三个标准轨铁路项目的合作协议》。中越跨境铁路对接跨出实质性一步。2025年7月,中吉乌铁路(中国喀什—乌兹别克斯坦)正式开工建设,工期6年。建成后将成为中国至欧洲、中东的最短货运通道(缩短900千米)。2025年5月,中国甘其毛都至蒙古国嘎舒苏海图铁路工程正式开工,计划2027年通车。甘其毛都—嘎舒苏海图口岸跨境铁路是中蒙两国能源合作重要通道,承载着深化区域联通、扩大两国间能源资源领域贸易规模的使命,建成后 will 实现甘泉铁路与蒙古国南向铁路联通,对推进中蒙经济合作、高质量共建“一带一路”具有十分重要的意义。

3. 产业布局持续优化效果初现

“十四五”期间,我国边疆九省(区)积极优化产业布局,促进农业、制造业、服务业、能源资源等产业协调发展,持续强化农业基础地位,坚持把发展经济的着力点放在实体经济上,促进先进制造业和现代服务业深度融合,成效初现。在产业布局方面,边疆九省(区)瞄准现代产业技术,主动布局现代化产业体系。

以现代化产业布局推动边疆地区三次产业结构优化。法国经济学家让·福拉斯蒂(Jean Fourastié)认为,随着三次产业结构的不断调整,生活质量、社会安全、文化教育等情况都会随之改变(戴跃华,2024)。三次产业结构优化发展决定着边疆地区的现代化进程。2024年我国边疆地区三次产业结构比为13:35:52,与2020年相比,2024年边疆地区第一产业和第二产业占比有所下降,而第三产业增加了2个百分点(见表3)。很显然,“十四五”期间,我国边疆地区产业结构正在逐步优化且效果有所显现。

表3 2020—2024年边疆九省(区)三次产业占比(%)

年份	第一产业	第二产业	第三产业
2020	14	36	50
2021	14	37	49
2022	14	37	49
2023	14	36	50
2024	13	35	52

数据来源:国家统计局。

产业结构优化助力整个边疆地区经济不断增长。2020—2024年,我国边疆九省(区)经济以年均7.5%的速度保持高速增长。这一速度高出同时期

全国经济年均增速0.6个百分点(见表4)。边疆地区经济保持高速增长是实现中国式现代化的重要保障。

表4 2020—2024年边疆九省(区)生产总值与国内生产总值年平均增长率

类别	2020	2021	2022	2023	2024
边疆省(区)GDP总额(亿元)	139518.5	157745.5	166921.1	174857.4	186349.8
年均增长率(%)	7.5				
全国GDP总额(亿元)	1026751.9	1165816.8	1223706.8	1284773.9	1339814.6
年均增长率(%)	6.9				

数据来源:国家统计局。

2024年我国边疆九省(区)经济总量较2020年增长了33.6%,从单个省(区)看,经济增幅较大的省(区)分别是内蒙古(50.1%)、甘肃(44.8%)、新疆(48%)和西藏(45.3%)。“十三五”时期,在我国边疆九省区中经济总产值超过2万亿元的省(区)仅有3个,分别是辽宁、云南和广西,到“十四五”时期增长至5个,内蒙古和新疆迎头赶上,生产总值也突破了2万亿元。

4.民生改善与生活更加美好

随着新时代东北全面振兴、西部大开发等区域协调发展战略和“兴边富民”行动持续推进,我国边疆地区居民对经济社会发展贡献率稳步提升。2020—2024年大部分边疆九省(区)人均地区生产总值年均增速都在5%以上。其中,增长最快的3个省区是内蒙古(11.3%)、甘肃(10.2%)、新疆(10.1%) (见表5)。

居民收入增长和经济增长同步发展。2020—2024年,我国边疆九省(区)生产总值从13.95万亿元增长至18.63亿元。地区经济发展必然会推动居民生活水平的提升。实际上,2024年我国边疆九省(区)居民可支配收入与2020年相比大幅跃升。其中,增幅最大的三个省(区)分别是西藏(44.2%)、甘肃(30.9%)、新疆(29.6%),其他边疆省(区)的增幅都在20%以上(见表6)。

5.沿边开放水平显著提升

“十四五”期间,我国边疆地区持续提高对外开放水平,推进贸易和投资自由化便利化,稳步拓展制度型开放。边疆地区建设更高水平开放型经济新体制成效明显。2020—2024年,边疆九省(区)进出口总额从2875.6亿美元增长至4179.4亿美元,年均增速达9.8%。“十四五”期间,绝大部分边疆省(区)的对外贸易保持高速增长(见表7)。边疆地区

表5 2020—2024年边疆九省(区)人均地区生产总值(元/人)

省(区)	2020年	2021年	2022年	2023年	2024年
黑龙江	42432	47199	50873	51563	54102
年均增长率(%)	6.3				
辽宁	58629	64992	68422	72107	78236
年均增长率(%)	7.5				
吉林	50561	55148	54279	57739	61689
年均增长率(%)	5.1				
内蒙古	71640	88137	97433	102677	110011
年均增长率(%)	11.3				
甘肃	35848	40976	44646	47867	52825
年均增长率(%)	10.2				
新疆	53606	62991	69717	73774	78660
年均增长率(%)	10.1				
西藏	52280	56831	58908	65642	75237
年均增长率(%)	9.5				
云南	52047	57717	60868	64107	67612
年均增长率(%)	6.8				
广西	44237	50137	51936	54005	57071
年均增长率(%)	6.6				

数据来源:国家统计局。

表6 2020—2024年边疆九省(区)居民人均可支配收入(元/人)

省(区)	2020年	2021年	2022年	2023年	2024年
黑龙江	24902	27159	28346	29694	31269
辽宁	32738	35112	36089	37992	39844
吉林	25751	27770	27975	29797	31318
内蒙古	31497	34108	35921	38130	40077
甘肃	20335	22066	23273	25011	26612
新疆	23845	26075	27063	28947	30899
西藏	21744	24950	26675	28983	31358
云南	23295	25666	26937	28421	29932
广西	24562	26727	27981	29514	31125

数据来源:国家统计局。

塑造新发展格局的枢纽作用更加重要。

开放平台建设有序推进,营商环境更优、辐射作用更强。边疆开放平台不仅是地区经济的重要

表7 2020—2024年边疆九省(区)进出口总额(亿美元)

省(区)	2020年	2021年	2022年	2023年	2024年
黑龙江	222.3	308.5	396.9	423.8	438.9
辽宁	948.3	1192.2	1186.6	1090.6	1072.5
吉林	185.3	232.4	233.9	238.0	247.9
内蒙古	152.2	190.5	225.3	278.4	291.5
甘肃	55.3	73.2	85.4	70.0	86.5
新疆	213.7	241.3	364.6	506.8	611.7
西藏	3.1	6.1	6.9	15.4	17.8
云南	391.3	458.0	472.3	367.7	349.7
广西	704.1	916.9	959.7	981.7	1062.9
总计	2875.6	3619.1	3931.6	3972.4	4179.4

数据来源:国家统计局。

引擎,也是对外开放的关键载体。我国边疆九省(区)国家级开放平台主要包括9个国家沿边重点开发开放试验区、21个边(跨)境经济合作区(18个边合区、3个跨合区)、15个自由贸易试验(片)区等。“十四五”期间,各类开放平台的优惠政策、制度创新和产业布局相互叠加,以及深度对接共建“一带一路”,推动边疆地区营商环境发生实质性改善,外商投资规模持续扩大。总体上看,2020—2023年,我国边疆九省(区)外商投资增长了97.3%。从“十三五”到“十四五”期间,我国边疆地区吸引外资能力显著增强。

三、“十四五”期间我国边疆地区开放发展存在的问题

尽管“十四五”时期我国边疆地区开放发展成绩显著,但仍面临开放发展政策不协同、基础设施瓶颈犹在、经济发展结构待优化、维护安全稳定压力大以及劳动力流失与创新支撑不足等问题和挑战。

1.政策制度障碍亟待突破

第一,政策协同性不足。我国边疆治理政策主体协同不够顺畅。从横向看,我国边疆治理涉及发展改革、商务、海关、边检、税务、外汇管理、民族事务等多个部门或单位,各部门或单位的政策目标、实施标准和推进节奏存在明显差异性。从纵向分析,中央层面的边疆治理政策具有统一性和原则性,而边疆各省(区)在区位条件、资源禀赋和发展基础上存在巨大差异,需要地方政府进行创造性转化。但一些地方政府对中央政策简单机械执行,缺

乏因地制宜的灵活性,同时又过度依赖中央政策支持(李俊清,2023)。此外,边疆治理政策的内容存在碎片化与同质化的结构性矛盾。政策内容协同的缺失既削弱了政策的整体效能,也限制了政策的精准性和适应性,成为制约边疆地区高质量发展的重要因素。

第二,平台开放效能待释放。目前,我国边疆地区开放平台主要包括边境经济合作区、跨境经济合作区、国家沿边重点开发开放试验区、自由贸易试验区和综合保税区等5类开放平台。“十四五”期间,这些开放平台产业集聚度不高,难以形成规模效应和集群优势。比如,边境经济合作区、跨境经济合作区等平台普遍存在“小、散、弱”的问题,入驻企业数量有限,产业关联度低,缺乏具有区域带动能力的龙头企业(庄芮,2021)。不同类型的开放平台制度创新成果不多,同一地区的开放平台的政策存在同质化现象,协同性不高,难以形成开放辐射优势。

第三,边贸政策适配性仍须优化。中央政府制定的边贸政策在地方执行中经常遭遇“最后一公里”难题。一方面,中央政策多为指导性原则,还需地方政府结合实际制定实施细则,但边疆地区政府普遍存在政策转化能力弱、执行资源不足等问题;另一方面,边贸政策的一些关键权限(如口岸管理、税收优惠、外汇管制等)集中在中央部门,地方政府缺乏足够的自主调整空间。一些边贸政策已滞后于现实情况的发展。比如,现行边民互市政策已不适应跨境电商发展需求,边贸结算、外汇管理等配套政策改革滞后。此外,国际合作协同度不高也制约着我国边贸发展。边贸本质上是跨境经济活动,需要与周边国家在政策规则、基础设施、监管执法等方面形成良性互动。然而,现实中,我国与周边国家的边贸政策协同度普遍不高,在规则对接方面,与周边国家在检验检疫标准、海关监管要求、跨境支付安排等方面还存在差异。

2.基础设施瓶颈制约犹在

第一,交通网络通达性不足。便捷通达的运输网络,能够拉紧区域内外之间的联系,促进要素在不同地区之间流动,形成经济集聚效应(王逸初等,2022)。“十四五”期间,虽然我国边疆地区交通网络持续织密,但交通通达性依然低于全国水平,制约着地区经济社会高质量发展。根据国家铁路局发布的《2024年铁道统计公报》数据显示,2024年,全

国铁路路网密度为168.5千米/万平方千米,而我国边疆九省(区)的铁路路网密度仅为105.1千米/万平方千米,远低于全国水平。另外,受地质、生态、财政资金等因素制约,我国边疆地区公路建设速度较慢。同时,大部分边疆地区公路等级普遍较低,部分边境县市仍未通高速公路。总体来看,我国边疆地区交通网络仍难以满足经济社会发展需求。

第二,信息基础设施薄弱。据中国工信部2024年发布的年度统计数据显示,我国边疆九省(区)的移动电话交换机容量约占东部地区总量的45%,4G/5G移动电话基站数量的区域间差异更为显著,西藏、新疆、甘肃、吉林、黑龙江等地5G基站建设不仅落后于东部地区,而且与其他边疆省(区)的差距也十分明显,边疆省(区)整体移动通信水平偏低,移动通信基础设施建设有待完善(金新等,2025)。

第三,边境口岸现代化水平低。我国的103个陆地边境口岸分布于边疆九省(区)(徐黎丽,2025)。近年来,我国陆地边境口岸现代化进程缓慢,口岸与区域经济交通衔接不畅,削弱口岸带动作用。广西峒中口岸仅有一条双线3级柏油公路,严重制约货物吞吐能力。同时,边境口岸智能化与信息化水平不高,口岸通关效率仍待提升。当前多数边境口岸仍依赖人工查验,智能设备覆盖率低。比如,内蒙古部分口岸直至近年才引入智能验讫章柜等新技术,但整体普及率仍落后于沿海口岸。新疆霍尔果斯虽推广“关铁通”电子化通关,但边境口岸整体智慧化水平依然落后全国平均水平。

3. 经济发展结构性矛盾突出

第一,产业层次偏低。2024年我国边疆地区三次产业结构比为13:35:52,与全国三次产业结构比(6.8:36.5:56.7)相比,边疆地区第一产业占比相对较高,第三产业占比偏低,边疆地区产业结构和产业层次仍需优化。2024年我国边疆地区规模以上工业企业研发投入仅占全国的3.7%,企业科研投入低,高新技术产业发展缓慢。企业是产业发展的重要载体,企业发展的好坏直接反映了产业发展水平的高低。2024年边疆九省(区)进入中国民营企业500强的企业仅16家,占总数的3.2%。未来,仍需持续优化边疆地区产业结构,提升第二、第三产业比重,发展高新技术产业等。

第二,开放型经济质量不高。“十四五”时期,我国边疆地区开放型经济呈现“规模扩张与质量滞

后”并存的特征。从宏观数据看,虽然从2020年至2024年边疆九省(区)外向型经济持续增长,但经济总量占全国份额不高。比如,2024年边疆地区生产总值为18.63万亿元,仅占全国经济总量的13.8%;外贸进出口总额为3万亿元,也只占全国外贸总额的6.8%。这一数据反映出边疆地区经济总量占比与国土面积比重严重不匹配,且对外开放的贡献率明显偏低。边疆地区开放型经济暴露出贸易结构单一化、市场主体分散化等深层次问题(全毅,2021)。

第三,区域发展仍不平衡。我国边疆省(区)之间的差距存在拉大的趋势。从“十三五”到“十四五”期间,尽管我国边疆九省(区)生产总值排名(从高到低排列为辽宁、云南、广西、内蒙古、新疆、黑龙江、吉林、甘肃、西藏)顺序没有发生改变,但区域之间的差距却有拉大趋势。2020年辽宁生产总值比云南高455.7亿元,但到2024年两者差距为1078.6亿元。2020年云南生产总值较广西高出2434.8亿元,但到2024年这一差距扩大为2884.7亿元。又如,2020年辽宁生产总值比西藏高23108.7亿元,2024年两者差距变为29847.8亿元。

4. 维护边疆安全稳定压力大

一方面,周边国家社会动荡外溢风险高。近年来,缅甸内战、阿富汗变局等地区热点问题持续发酵,对我国边境安全产生冲击。与此同时,周边国家的政局动荡导致其边境管理能力下降,甚至周边国家部分边境地区出现“有边无防”的状态,迫使我们不得不加强边境管控。另一方面,西方国家强化“以边制华”。近年来,西方国家在国际场合操弄人权议题,抹黑中国等发展中国家的行为明显增多,故意诋毁中国边疆治理成效,污化中国形象(杨超越,2023)。西方国家“以边制华”给我国边疆治理和边疆安全带来巨大压力。

5. 劳动力流失与创新支撑不足

第一,人口流失严重。近年来,我国边境地区总人口出现明显收缩态势。从2020年开始,我国边境地区总人口已呈现负增长,“十四五”期间,这一势头仍在持续。从东北边境到西南边境,都不同程度出现了“边境空心村”现象,甚至有些边境村落几乎看不到青壮年劳动力。据预测,到2050年,内生性人口负增长趋势将在所有边境地区蔓延开来,在考虑人口迁移的情况下,边境地区总人口规模的下

降速度更快(徐世英,2025)。

第二,高素质人才储备不足。据不完全统计,精通周边国家语言、熟悉国际规则的专业人才缺口较大,跨境电商运营等新业态人才尤为紧缺。近年来,我国西北、西南等多个边疆省(区)存在人才培养行业、专业、区域分布失衡,尤其是35岁以下和具有硕士以上学历的经营管理方面复合型人才占比很低,从而影响了社会经济高质量发展。再如,边疆某些省(区),一些具有高学历、高级职称的人才大都集中在高校、科研院所等事业单位,而这些机构多数又集中在经济相对较发达的地区,在一些相对偏远的地区,人才则更为匮乏。此外,结构不合理、青年人才短缺、人才队伍断层也制约了社会发展(胡其图,2022)。

四、“十五五”期间我国边疆高水平开放和高质量发展对策

为推进我国边疆地区高水平开放和高质量发展,“十五五”时期,我们应持续深化制度型开放,构建协同治理机制,优化开放平台,促进跨境规则衔接;构建现代化基础设施体系,提升口岸智慧化水平;培育新兴产业集群与开放新动能;统筹安全与发展,构建抵御外部风险的防控体系;实施戍边计划与复合型人才培养,强化人才支撑。

1.深化制度型开放,破除政策协同障碍

第一,构建“立体化协同治理”机制。一是横向打通“政令壁垒”。由国家发展和改革委员会、商务部、海关总署等与边疆省级政府联合组建中国边疆开放发展领导小组,协调我国边疆开放发展重大事务,建立“三张清单”机制。“权责清单”明确央地及跨部门权责边界(如海关负责检疫标准、地方落地边贸补贴);“任务清单”发布年度跨部门联合行动情况(如“口岸通关一体化改革”);“负面清单”列出禁止地方增设变相审批环节。二是纵向激活“地方动能”。推行“分类赋能”放权改革。将边疆地区分为,一类地区(如自贸区所在市)可赋予口岸管理、外资准入试点自主权等权限;二类地区(如口岸功能区)可下放边贸配额审批、税收优惠核定等权限;三类地区(如欠发达边境县)可建立“省级直管”政策转化小组,协助制定本地化方案。

第二,推动开放平台功能重构。可将边境经济

合作区与综合保税区合并,发展“保税+边贸”混合业态,最大程度发挥两者税收与边贸优势,激活边境外向型经济发展活力。跨境经济合作区与境外园区共建“一区两国”,拓展跨境产业链。自贸试验区要经受得起制度创新“压力测试”,推动数据跨境流动、人民币结算试点。

第三,边贸政策“动态迭代”与“跨境规则衔接”。一是推动政策适配性改革。建立“边贸免税额度浮动机制”,挂钩CPI指数与汇率波动,对跨境电商单独增设免税额度。推广边贸人民币结算“白名单”制度,试点数字货币跨境支付。二是促进跨境规则衔接。推进中国与周边国家跨境贸易“一检多认”。在重点口岸(如中老磨憨口岸)试点“一次检验、多国通行”,统一出口农产品农残标准;建设中国与周边国家“电子证书交换系统”,解决口岸通关文书重复审核。三是建立与周边国家政策磋商机制。定期与周边国家举行多层次边贸规则对话会,及时解决我与周边国家贸易规则对接和标准互认存在的问题。

2.立足边疆实际,构建现代化基础设施体系

第一,强化交通网络互联互通。实施“边疆交通通达工程”,重点推进跨境铁路、高速公路网建设,打通边疆地区交通“最后一公里”。优先布局边境县市高速路网,探索采用“桥隧结合”技术克服复杂地形限制。引入社会资本缓解财政压力,配套建设“交通+产业”综合枢纽,激发边疆地区新质生产力。

第二,升级数字基础设施。数字基础设施是边疆治理体系和治理能力现代化的技术支撑。“十五五”期间,应全面开展“边疆数字新基建专项行动”,重点补足5G基站缺口,提升重点场景网络覆盖和应用水平,统筹边疆地区城乡网络建设,深化移动和固定宽带网络覆盖,加快向5G和千兆光网升级,全面提升宽带网络供给和服务能力,打通边疆地区高质量发展信息“大动脉”。建设跨境光缆和国际数据通道,试点卫星互联网覆盖偏远地区。

第三,打造智慧化口岸体系。推广“智慧口岸”标准,优化边境口岸功能,提升通关效率。改造边境口岸老旧设施,推行智能装卸、理货、堆存等作业模式。建立智慧口岸运行管理平台,整合基础设施、物流运行等数据形成口岸全景动态实时监控,快速处置突发事件。构建多元化物流服

务网络,整合仓储、场站等主体信息,提供一站式通关服务。促进国际互联互通,与周边共建“一带一路”国家,开展数据共享和标准对接,深化智慧口岸合作。

3. 重构产业生态,培育开放型经济

一是推动传统产业绿色化、高端化转型。发展特色农业,增加全链条附加值。依托边疆地区独特的农业资源优势,通过标准化种植和精深加工,提高农业全链条产品附加值。数字技术赋能,发展智慧农业。利用数字技术打破边疆地区农业发展环境限制。应用智能温室系统实现高原蔬菜种植;通过物联网控制系统实现戈壁大棚花卉精准栽培。三产融合提升边疆农业价值。探索农文旅融合发展模式,整合特色农业种植、加工与旅游,形成“种植—加工—观光”完整价值链。

二是培育新兴产业集群与开放型经济。依托边疆地区丰富的资源,因地制宜发展差异化产业,深化现代化产业布局。推动新能源与氢能产业实现突破。实施边疆地区风电光伏一体化工程,推动“绿电+产业”融合发展。充分利用边疆地区地广人稀的条件,探索低空经济发展应用场景。高质量推动数字经济与跨境枢纽经济,推广“区块链+边贸”模式。挖掘边疆文旅资源,高质量推动文旅产业集群化发展。创新开放型经济发展模式。推行“边贸2.0”计划,推动“边民互市+跨境电商”融合发展;建设“沿边跨国产业链”,促进边疆省(区)与周边国家跨境产能合作。

4. 筑牢安全屏障,构建韧性边疆体系

一方面,构建边疆立体安全防控体系,抵御外部风险。一是提升智慧边境管控与应急响应能力。在我国边境地区部署卫星遥感、红外传感等智能监测网络,对非法越境、武装渗透进行实时预警和追踪。建立动态数据库,分析冲突热点和难民流动趋势,提前部署资源。二是制定应急处突应急响应预案。针对缅甸、阿富汗等邻国动荡,制定“黄—橙—红”三级响应预案。三是强化“党政军警民”合力强边固防模式。组织边民巡逻队与边防部队协同执勤,加密边境物理隔离设施,阻断武装分子渗透通道。四是深化区域安全协作与源头治理。与周边国家建立“跨境联合指挥部”,共享情报、开展联合执法。

另一方面,反击西方国家“以边制华”舆论与政

治操弄。一是争夺国际话语权与叙事主动权。推出一批反映我国边疆经济社会发展的高质量多语种纪录片,通过 TikTok、YouTube、外国网站报刊等平台,构建我国边疆地区真相传播矩阵,展示我国边疆真实发展现状;持续邀请西方国家客观中立的记者、学者游历我国边疆地区,宣传我国边疆地区情况,用事实进行驳斥。二是运用法律与规则反制抹黑我国边疆地区的国际行为体。对散播涉华谣言的媒体和智库发起名誉权诉讼;推动联合国人权理事会通过“反污名化”决议,要求指控方提供实质证据,否则承担诽谤责任。

5. 人口实边,实施“边疆人才”战略

第一,实施人口戍边计划。一是鼓励生育。奖励离边境线0—3千米内户籍人口新生二孩10万元/人成长基金(分20年发放),第三孩起享受全周期医疗免费+公立幼儿园至大学学费全免。二是产业留人。发展兴边产业,吸引边境青年留在家乡就业创业,并设立“产业保障岗位”,帮助边境特殊家庭低收入群体,稳定收入来源,防止发生返贫。三是教育化人。推行优惠的“高考边疆政策”,选拔志在戍边的边境户籍考生,让他们享受“双一流”高校降分录取+定向返乡就业协议(返乡工作满5年退还全部学费)。

第二,强化复合型人才培养,引导人才在边疆就业。扶持高校跨境电子商务、国际经贸规则等交叉学科发展,鼓励校企联合开设“语言+专业+实践”课程体系,重点培养精通小语种、熟悉国际谈判规则的复合型人才。设立边疆专项基金,对报考边疆地区紧缺专业(如涉外法律、跨境物流)的本地生源给予学费减免和就业保障,引导人才向边疆流动。

第三,搭建实践与交流平台,创新区域人才协同机制。一是建设跨境人才实训基地,缩短人才培养周期。在沿边开放城市联合企业建立跨境电商运营、国际合规管理等实训中心,通过“订单式”培养,压缩人才成长周期,向跨境合作企业输送更多掌握实操技能的实用型人才。二是推动人才资源共享。建立边疆地区人才数据库,实现跨区域企业用工需求与人才技能精准匹配,通过“飞地经济”模式促进人才跨区域流动。实施“银发专家”计划,吸引退休高级人才,为边疆地区开放发展献计献策。

参考文献

- [1] 习近平在中共中央政治局第十八次集体学习时强调:深入做好边疆治理各项工作推动边疆地区高质量发展[EB/OL].(2024-12-10)[2025-07-20]. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202412/content_6991784.htm.
- [2] 李光辉,石福才.新形势下中国边疆经济开放发展:机遇、挑战与策略[J].广西经济,2023(4).
- [3] 崔庆波.边疆地区自由贸易试验区开放发展的逻辑、成效与趋向[J].云南社会科学,2023(1).
- [4] 郑长德.外联与内聚:新经济地理学视域下的边疆开发开放[J].西南民族大学学报(人文社科版),2016(1).
- [5] 孙久文,虎琳.“十五五”时期中国沿边经济发展的理论依据与实践方向[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2025(1).
- [6] 孙伟增,牛冬晓,万广华.交通基础设施建设与产业结构升级:以高铁建设为例的实证分析[J].管理世界,2022(3).
- [7] 徐鑫雨.中老铁路货物运输量突破5000万吨[N].光明日报,2025-01-03.
- [8] 戴跃华.解释城市 | 一二三产业如何配比才是最优?[EB/OL].(2024-01-21)[2025-07-21].https://m.thepaper.cn/baijiahao_26088597.
- [9] 李俊清.边疆地区稳定发展:成就与挑战[J].内蒙古师范大学学报(哲学社会科学版),2023(5).
- [10] 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).
- [11] 王逸初,周新苗,吴晓峰.交通基础设施对区域经济增长空间溢出效应研究[J].价格理论与实践,2022(6).
- [12] 金新,刘晶.数字赋能边疆治理的逻辑机理与实践路径[J].中北大学学报(社会科学版),2025(3).
- [13] 徐黎丽.陆地边境口岸与共同体建设[J].中央民族大学学报(哲学社会科学版),2025(1).
- [14] 全毅.我国沿边地区开放型经济体制的基本内容与构建路径[J].云南大学学报(社会科学版),2021(4).
- [15] 杨超越.新形势下我国民族领域涉外斗争的特点、风险及其应对[J].新疆社科论坛,2023(6).
- [16] 徐世英,蔡果兰.中国边境地区的人口变化态势及人口发展定位分析[J].人口研究,2025(1).
- [17] 胡其图.新时代边疆民族地区人才队伍建设辨析及路径选择[J].内蒙古民族大学学报(社会科学版),2022(1).
- [18] 工信部等十三部门部署加快“宽带边疆”建设[EB/OL].(2024-01-11)[2025-07-20].<https://www.xinhuanet.com/20240111/8535071168ef45f6a022391ffe935421/c.html>.

Research on Pathway Optimization for High-Standard Opening-Up and High-Quality Development in China's Border Areas during the 15th Five-Year Plan Period

Yuan Sha

Abstract: During the 14th Five Year Plan period, China's border areas have made significant progress in improving the policy system, connecting infrastructure, optimizing industrial structure, improving people's livelihoods, and enhancing the level of openness. However, they still face systemic challenges such as uncoordinated open development policies, persistent infrastructure bottlenecks, the need to optimize economic structure, high pressure to maintain security and stability, and insufficient support for labor loss and innovation. During the 15th Five Year Plan period, as a key stage for deepening high-level opening up and achieving high-quality development in border areas, it is necessary to focus on deepening institutional opening up and building cross departmental collaborative governance mechanisms; Upgrade the modern infrastructure system and create a smart port; Cultivate emerging industries and new driving forces for an open economy; Coordinate security and development, and build a resilient border prevention and control system; Implement the "Population residing in border areas" and Comprehensive Talent Training Program.

Key Words: 15th Five-Year Plan Period; Border Regions; Open Development

(责任编辑:元小满)