

【区域开放与合作】

中国沿边开发开放的历史演进与发展新特征^{*}

申桂萍 胡伟 于畅

摘要:新时期,沿边地区正由边陲之地变为全方位对外开放格局的先手棋和排头兵,推动沿边地区进一步开放是新时期加速形成东西双向开放格局、构建国际国内双循环发展新格局的历史使命。沿边地区开发开放大致可分为审慎开放阶段(1949—1977年)、开放探索阶段(1978—1991年)、战略起步阶段(1992—2006年)、深入推进阶段(2007—2012年)和经略周边阶段(2013年至今)等5个阶段。从沿边省/区经济发展现状与特征、沿边开放城市发展现状与特征以及新时期沿边开发开放新特征3个方面进行分析,研究发现:沿边省(区)经济发展压力持续加剧,开发开放整体滞后;沿边开放城市经济建设成效显著,但发展成果并未很好惠及当地居民,且工业空心化特征进一步凸显;沿边开放通道加速健全,以经贸合作促动的科教合作与人文交流呈现稳定增长态势,沿边地区全省开放成为沿边开放发展的新特征。

关键词:沿边地区;开发开放;演进历程;新特征

中图分类号:F061.3 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)01-0144-11 **收稿日期:**2020-10-16

***基金项目:**研究阐释党的十九大精神国家社会科学基金专项项目“新时代我国区域协调发展战略的理论深化与实践创新研究”(18VSI022);中国社会科学院“登峰战略”优势学科(产业经济学)项目。

作者简介:申桂萍,女,经济学博士,中国人民大学应用经济学院博士后(北京 100872)。

胡伟,男,经济学博士,管理世界杂志社副研究员(北京 100026)。

于畅,男,经济学博士,中国社会科学院工业经济研究所博士后(北京 100044)。

一、引言

沿边地区历来都具有“双重身份”,既是中国地理版图的“边缘地带”,又是中国与邻近国家、地区进行交流与合作的“前沿地带”。沿边开发开放,就是要利用沿边地区特殊的人文地理优势(地缘相近、语言相通、文化相近、人缘相熟),突破传统边防特征,通过开展沿边贸易、投资等活动促进当地经济发展、社会进步,并进一步带动周边地区发展。沿边地区由于独特的地理位置和特殊条件下的边防使命,其经济社会发展与开发开放程度相较于东部沿海地区(甚至很多内陆地区)仍有较大差距,位

置偏远、基础条件差、与内陆腹地互动欠佳、易受双边关系影响等多方面因素所形成的叠加效应制约着沿边地区的发展。

随着“一带一路”建设的深入推进和全方位对外开放格局的逐步形成,沿边地区正由开放的末梢变为开放的前沿,正由边陲之地变为全方位对外开放格局的先手棋和排头兵。推动沿边地区进一步向国际社会开放,不仅是新时期加速形成东西双向开放格局、构建国际国内双循环发展新格局的历史使命,更是沿边地区从“边缘地带”变为“开放前沿”的战略机遇。深入剖析沿边地区发展特征及沿边经济发展现状与趋势,总结过去几十年来沿边地区发展与开放的经验和不足,深入推进沿边重点地区

开发开放事关全国改革发展大局,是推动区域协调发展的重要支点,有利于进一步推进“一带一路”建设,有利于构筑繁荣稳定的祖国边疆,有利于构建全方位开放新格局和推动区域协调发展,有利于形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

二、中国沿边开发开放的演进历程

学者们对中国沿边开发开放进程进行了深入研究。其中,孙久文(2019)将新中国成立以来的沿边开放历程划分为5个阶段:启动发展(1949—1959年)、相对封闭(1960—1978年)、改革契机(1979—1998年)、加速推进(1999—2012年)、全新格局(2013年至今)。黄志勇(2015)以改革开放为起点,将沿边开放历程划分为3个阶段:1992—2007年为沿边开放起步阶段;2007—2013年为沿边开放提升阶段;2013年至今为经略周边和共建“一带一路”新阶段。纵观中国改革开放发展历程,对外开放首先从东部沿海地区开始,继而逐步推进到沿江、沿边地区。综合两位学者的观点,本文以新中国成立为起点,将沿边开发开放历程划分为5个阶段。

1. 第一阶段(1949—1977年):审慎开放阶段

新中国成立初期,由于以美国为首的帝国主义国家对新中国实行政治孤立、经济封锁、军事包围等策略,以至于新中国在国际斗争和对外交往中时刻面临严峻考验,作为边陲重地的沿边地区更多地发挥着“稳大局”的作用,虽然与邻国之间的口岸建设取得新进展,但沿边开发开放整体是受限制的。20世纪四五十年代,中国与周边邻国(朝鲜、苏联、缅甸、越南等)签订了一系列通商协定,边境贸易得到了一定程度的发展,但整体开发开放程度并不高。特别是20世纪60年代末至70年代初,受国内外政治经济形势影响,沿边地区对外开放处于相对封闭状态(孙久文,2019),边境贸易基本停滞,直到改革开放之后才逐渐恢复(李青,2015)。在这一时期,国家对沿边地区的定位是以固土守边为主,沿边开发开放则较为审慎,特别是在没有国家大政方针提供指引的前提下,沿边地区的对外经济和文化交往时断时续,加之沿边地区交通基础设施落后、自然条件较差等客观原因,沿边地区不仅开发建设投入少,经济发展也十分缓慢。

2. 第二阶段(1978—1991年):开放探索阶段

改革开放伊始,中国迎来历史性转折,对外开放率先在沿海地区展开,相比于沿海开放,真正意义的沿边开发开放起步更晚。这一时期,以通商口岸开放为主要方式、边境小额贸易为主要内容的沿边开放逐渐恢复推进。该时期的开放主要是以当地边民的民间互动为主,国家政策层面的引导较少,将沿边开放视为进出口贸易的一种特殊形式,并未将其视为中国对外开放的普遍形式。

随着改革开放进程的逐步深入,中国边境贸易逐步得到恢复。1982年,中苏换文指定绥芬河为通商口岸,恢复新疆口岸同苏联开展贸易,国务院先后批准新疆、黑龙江、内蒙古开展对苏边境贸易,沿边开放缓慢起步;1983年,中国黑龙江、内蒙古和新疆等地逐步恢复与苏联的地方易货贸易和边境贸易(孙久文,2019)。随后,一系列政策、文件的发布推动沿边开发开放逐步走向制度化开放,如《边境小额贸易暂行管理办法》(1984年),作为中国第一部专门针对沿边开放制定的政策,为活跃边境贸易提供了政策指引,推动沿边地区边境贸易额快速增长,成为边境省份和自治区对外贸易的重要组成部分(胡超,2009),为进一步促进沿边开放注入了制度动力。边境贸易的恢复与发展为进一步扩大沿边开放、设立边境城市奠定了基础。

3. 第三阶段(1992—2006年):战略起步阶段

边境贸易的快速扩张推动了沿边开发开放进程,但中国大规模的沿边开放自1992年才进入政策推进阶段。1992年年初,中央政府正式实施沿边开放战略,国务院先后批准设立14个沿边开放城市,中国第一个实质性的沿边开放政策《国务院关于进一步对外开放黑河等四个边境城市的通知》正式出台,明确对沿边省/区的省会城市实行沿海开放城市同等优惠政策,标志着中国沿边开放的序幕正式拉开,并进入大规模的沿边开发阶段。至此,中国对外开放格局由沿海、沿江开放扩大至沿边开放,东西双向互济的开放格局逐渐形成。

这一阶段,立足于边境城市及沿边省会城市的特殊政策,沿边贸易的先导作用显著发挥,沿边地区与相邻国家间的经济技术合作加速推进,能源、原材料以及矿产资源合作开发持续深化。沿边开放平台加速完善,由边境城市逐渐拓展至边境经济合作区、边民互市贸易区等;基于沿边开放的次区

域合作加速推进,如大湄公河次区域合作、中国—东盟自由贸易区建设以及图们江区域合作开发等。与此同时,沿边开放的指导理念发生了转折性变化,1999年,国家民族事务委员会联合国家发展和改革委员会、财政部等部门倡议发起“兴边富民”行动,沿边开放进程中的边民生活水平及民族团结更加受到重视。

4.第四阶段(2007—2012年):深入推进阶段

党的十七大提出“提升沿边开放”,标志着中国开始进入沿边开放提速增质、深入推进阶段。这一阶段,边境小额贸易逐渐向周边国家的特色产业和产业基地推进,次区域合作进一步深化和拓展,沿边地区与邻国的经贸往来日益密切,合作方式与领域趋于多元。重点口岸、边境城市、边境(跨境)经济合作区以及重点开发开放试验区逐渐由“点”连成线,沿边开放格局开启由“点轴”转向“点面”联动发展的新局面,特别是沿边省/区发展战略更多地借力沿边开发开放的战略机遇,沿边地区逐渐成为中国开放型经济新格局形成的重要支点。

一方面,沿边各省/区发展战略纷纷上升到党中央和国务院层面,并更加倚重沿边开发开放的新机遇。主要政策或文件有:《关于进一步促进新疆经济社会发展的若干意见》(2007)、《广西北部湾经济区发展规划》(2008)、《中国图们江区域合作开发规划纲要——以长吉图为开发开放先导区》(2009)、《关于进一步促进广西经济社会发展的若干意见》(2009)、《国务院办公厅关于进一步支持甘肃经济社会发展的若干意见》(2010)、《中共中央 国务院关于促进新疆跨越式发展和长治久安的若干意见》(2010)、《关于支持云南省加快建设面向西南开放重要桥头堡的意见》(2011)、《关于促进内蒙古自治区经济社会又好又快发展的若干意见》(2011)、《国务院关于支持喀什霍尔果斯经济开发区建设的若干意见》(2011)、《国务院办公厅关于支持中国图们江区域(珲春)国际合作示范区建设的若干意见》(2012)等。

另一方面,沿边开放平台建设取得跨越式进展。一是设立经济特区。2010年5月,中央新疆工作会议上中央正式批准霍尔果斯、喀什设立经济特区。《国务院关于支持喀什霍尔果斯经济开发区建设的若干意见》(2011),明确指出把喀什、霍尔果斯经济开发区建设成为中国向西开放的重要窗口,推

动形成中国“陆上开放”与“海上开放”并重的对外开放新格局。二是设立国家级重点开发开放试验区。2010年,中央明确提出“积极建设广西壮族自治区东兴、云南瑞丽、内蒙古满洲里等重点开发开放试验区”。三是跨境经济合作区由探索转入实质性开发阶段。中哈霍尔果斯国际边境合作中心作为中国与其他国家建立的首个跨境经济贸易合作区,于2006年开工建设,2012年4月正式封关运营。2007年,广西和越南相关省份签署地方政府间相关框架协议(备忘录),规划建立中国凭祥—越南同登、中国东兴—越南芒街和中国龙邦—越南茶岭三大跨境经济合作区。2012年,云南省人民政府批准磨憨——磨丁经济合作区为省级边境经济合作区。

5.第五阶段(2013年至今):经略周边阶段

“一带一路”倡议、周边外交工作座谈会以及党的十八届三中全会的召开共同标志着沿边地区新一轮开发开放全面展开。党的十八届三中全会提出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出“加快沿边开放步伐,允许重点口岸、边境城市等重点地区实行特殊方式和政策”。“一带一路”倡议将沿边地区提升至事关国家开放战略的重要前沿,赋予沿边地区前所未有的新使命、新机遇,沿边地区成为重要“内”“外”对接区域,成为中国向西开放的前沿阵地。随着2015年《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》的发布,“一带一路”建设进入务实推进阶段,为沿边地区开发开放提供新的战略支持。2013年周边外交工作座谈会对外交工作进行了全面规划,明确了周边外交工作的战略目标、基本方针、总体布局以及具体的工作思路和实施方案,并明确提出“要加快沿边地区开放,深化沿边省区同周边国家的互利合作”。2013年12月国务院下发《关于加快沿边地区开发开放的若干意见》,将促进沿边地区繁荣稳定,深化与周边国家的睦邻友好合作提上战略新高度,为进一步加快沿边地区开放发展提供新思路。

在共建“一带一路”逐年取得突破性进展的背景下,沿边开发开放的重要性加速凸显,成为中国形成东西双向互济开放格局的关键一环,同时也为周边各国共享中国改革开放发展成果提供了新的机遇。中国促进沿边开发开放的理念进一步升华,

由注重国内地区发展转向更加重视统筹国内国际两个大局,更加重视与周边邻国共同繁荣发展,并致力于与周边国家共同打造命运共同体。从具体开放思路来看,“一带一路”倡议在一定程度上指引了沿边开放的战略思路,“五通”(政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通、民心相通)成为沿边开发开放的新思路,沿边开放与沿海沿江开放互动共促渐趋高频。

在这一阶段,沿边开发开放呈现出一个新的显著特征——逐步由“边贸型”转向“发展型”,沿边地区特色产业培育不断迈上新台阶,特别是进出口加工业呈现持续增长态势,为进一步深化沿边地区经贸合作奠定了坚实的产业基础。

三、中国沿边开发开放的现状与新特征

随着改革开放进程的持续推进,中国在沿边地区推行了一系列旨在促进开放、推动发展的政策措施,如确定14个沿边开放城市、推动沿边口岸建设、设立开发开放试验区、边境经济合作区、跨境经济合作区以及设立喀什霍尔果斯沿边经济开放特区等,显著推动了沿边地区经济发展以及与接壤国家

间的双边经贸合作,同时也催生了一批极具发展特征的边境城市,如二连浩特、满洲里、丹东、霍尔果斯、东兴、凭祥、畹町等。然而,相比于沿海地区和部分内陆地区在改革开放进程中所取得的发展成就,沿边地区的开发开放呈现出明显的不足,其中一个极为显著的特征就是产业结构较为单一,甚至在部分边境地区,“口岸经济”是其主要经济形态,更多地表现为“人缘、地缘”经济,从而缺少内生发展动力,仅有极个别边境城市保留了一定比例的第二产业(如丹东)。

为便于立体分析沿边开发开放的发展现状与新特征,本文从沿边省/区经济发展现状与特征、沿边开放城市发展现状与特征以及新时期沿边开发开放新特征3个方面进行分析。

1. 沿边省/区经济发展现状与特征

第一,沿边省/区进出口总额全国占比呈现波动下滑态势^①。1996年,沿边9省(区)进出口总额占全国外贸总额的9.65%,在随后的几年里逐年下滑,直至2006年下行至最低点(仅为6.26%),并基本稳定在6.26%—7.26%的区间(见图1)。由此表明,在过去的20多年间,沿边地区外贸整体处于滞后全国平均发展水平的状态。

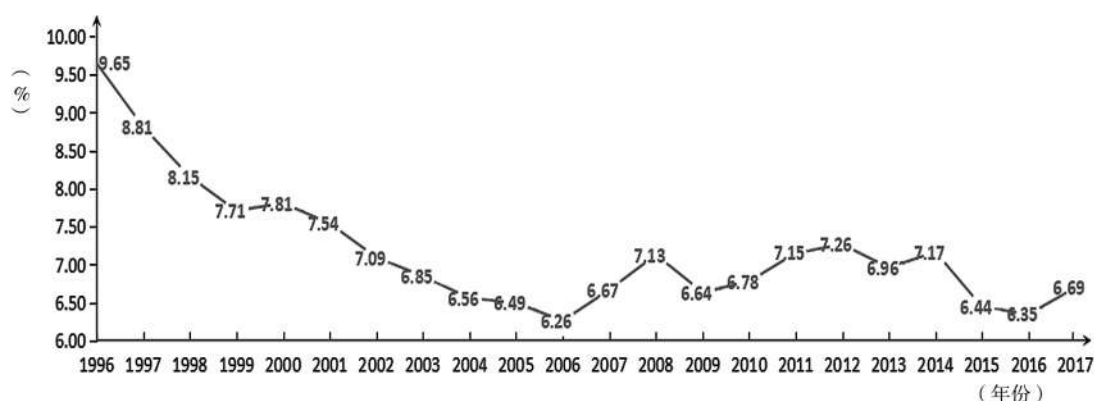


图1 1996—2017年沿边9省(区)进出口总额全国占比

数据来源:万得数据库。图中的进出口数据为“按境内目的地和货源地分货物进出口总额”,计价单位为“万美元”。

第二,沿边省/区进出口增速与全国基本能保持同频共振。如图2所示,从沿边9省(区)进出口增速来看,与全国基本能保持同频共振,不过在进出口下行的年份,沿边9省(区)的进出口总额受影响更为明显,特别是1998年、2009年、2015年等年份,沿边省/区的外贸呈现显著下滑态势,相比全国平均水平下滑更显著,由此也表明,沿边省区外贸(进出口总额)对国际经济走向更为敏感,比如在1998年亚洲金融危机、2008年国际金融危机这两个时间节

点上,沿边9省(区)的对外贸易增速下行十分显著。

第三,沿边省/区的经济总量呈现稳定向好发展态势。整体来看,新中国成立以来沿边9省(区)的经济总量呈现稳定向好发展态势,在此期间增长了900多倍。1952年,沿边9省(区)的经济总量仅为137亿元,占全国经济总量的20%左右。1960年,得益于东北三省对全国经济发展的巨大贡献,沿边9省(区)的经济总量占到全国的26.79%。伴随着中苏关系持续恶化以及“大跃进”之后的调整,沿边9

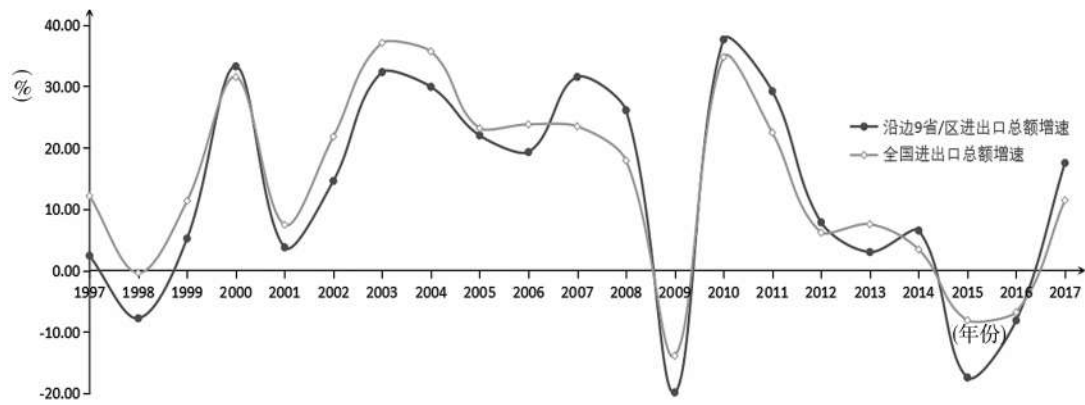


图2 1997—2017年沿边9省(区)与全国进出口总额增速

数据来源:万得数据库。图中的进出口数据为“按境内目的地和货源地分货物进出口总额”,计价单位为“万美元”。

省(区)的经济总量全国占比在1961年出现大滑坡,随后虽有起伏,但再也没有回到“一五”时期的状态。与全国经济发展基本同步,进入20世纪80年代以来,沿边9省(区)也迎来了经济快速发展的黄金时期。1980年,沿边9省(区)的经济总量不足千

亿元(仅为949亿元),到1995年便已突破万亿元,达到10288亿元,2013年突破10万亿元,达到107637亿元,2018年已达到126457亿元。与此形成鲜明对比的是,1980年以来,沿边9省(区)经济总量的全国占比由20%以上下滑至14%左右。

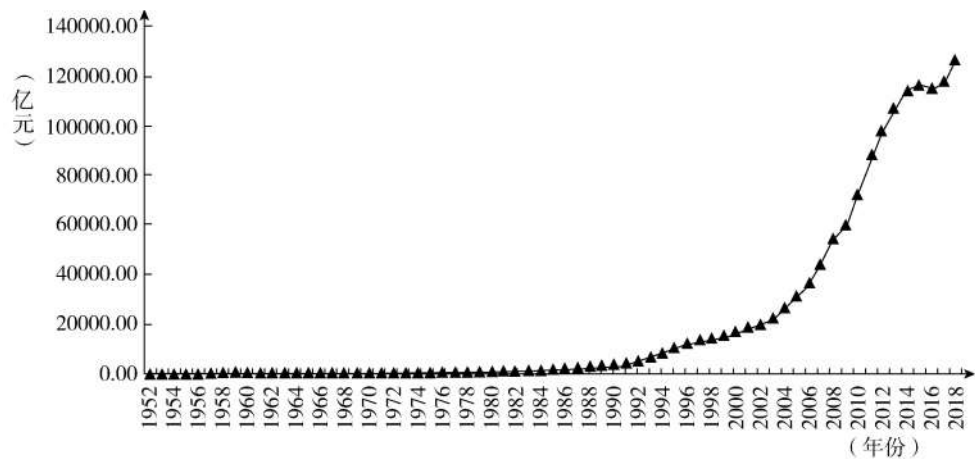


图3 1952—2018年沿边9省(区)经济总量变化情况

数据来源:万得数据库。

第四,沿边省(区)经济发展压力处于持续增强态势。从沿边9省(区)人口占全国比重变化情况来看,沿边地区经济发展压力处于持续增强态势。新中国成立以来,沿边9省(区)的人口占比由18%上升至20%以上,而其全国经济份额却由1952年的22%下降至2018年的略高于14%(见图4)。由此反映出,在过去近70年间,沿边省区的人均GDP相比于沿海和内地有明显落差,且这种差距自改革开放以来呈现一种加速扩大的态势。

虽然从全国层面来看,沿边省区经济发展现状并不十分理想,且发展压力持续加剧,但从沿边省区的纵向(时间)对比来看,沿边地区经济发展取得了显著成效,特别是1992年以后,沿边开发开放逐

步成为国家发展战略的重要组成部分以来,沿边地区在口岸建设、通关便利化、基础设施互联互通、国际人员往来等成效显著,沿边开放格局明显形成,沿边城市与内地城市互动逐渐频繁,沿边开放城市的区域性支点作用逐渐凸显,并逐步形成了东西双向互济开放格局。

2.沿边开放城市发展现状与特征

1992年,国家实施沿边开放战略,国务院发布了一系列文件,陆续批准黑河、绥芬河、珲春、满洲里、二连浩特、伊宁、博乐、塔城、畹町、瑞丽、河口、凭祥、东兴、丹东等14个城市为沿边开放城市。^②14个沿边开放城市,仅黑河与丹东为地级市,其中丹东是中国最大的沿边开放城市;满洲里作为由呼伦

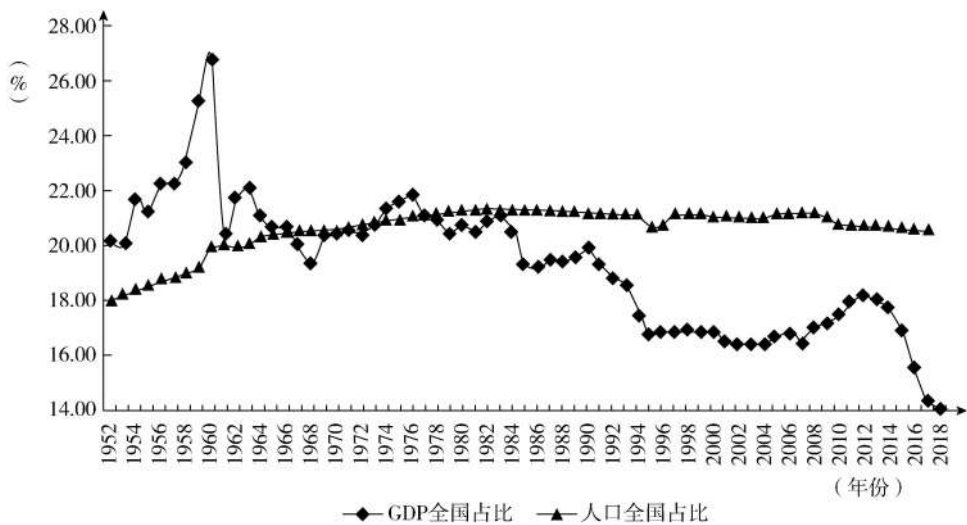


图4 1952—2018年沿边9省(区)GDP与人口变化情况

数据来源:万得数据库。

贝尔市代管的内蒙古自治区直辖县级市和内蒙古自治区计划单列市,具有准地级市特征,是中国最大的陆运口岸城市。

第一,大部分沿边开放城市经济增势超过全国水平。进入21世纪以来,14个沿边开放城市的经济建设取得了显著成效。2002年,14个沿边开放城市的经济总量不及450亿元(仅为434亿元),到

2017年已超过2500亿元,达到2622亿元。如图5所示,2002—2013年,沿边开放城市的经济总量整体保持良好增长态势;进入经济新常态以来,14个沿边开放城市的经济总量增速明显下行,2016年一度出现小幅下滑态势,由2015年的2722亿元下降至2557亿元。

从沿边14个沿边开放城市的经济增幅来看,大

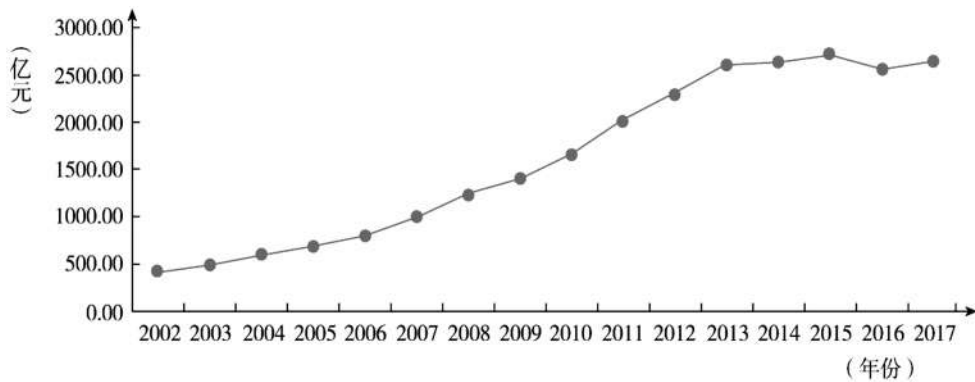


图5 2002—2017年14个沿边开放城市经济总量变化情况

数据来源:万得数据库。

部分城市的经济增速明显超过平均水平。如图6所示,2017年,全国经济总量是2002年的6.8倍,在14个沿边开放城市中,仅丹东、黑河、凭祥、塔城等4个城市的经济增长幅度低于全国平均水平,二连浩特、绥芬河、瑞丽等沿边开放城市则以显著增幅超过全国水平,其在2017年的经济总量分别是2002年的17.86倍、12.31倍和12.25倍。可见,在过去的十多年间,沿边开放城市进入了一个相对较快发展时期,后发优势得到了一定程度的凸显。

从单个城市来看,辽宁丹东的经济总量常年稳

居14个沿边开放城市之首,是名副其实的最大沿边开放城市,纵使近年来丹东在14城中的经济总量占比显著下滑(由2002年的近50%下滑至2017年30%),丹东的经济总量依然是其他沿边开放城市所望尘莫及的。位居第二的黑河,其经济总量已接近500亿元(2017年为489亿元)。整体而言,沿边开放城市的经济体量依然较小,经济总量(地区生产总值,GDP)达到500亿元的仅丹东1市,大部分城市的经济总量仍处于100亿—200亿元,如绥芬河、满洲里、二连浩特、珲春、东兴、瑞丽、博乐等,尚

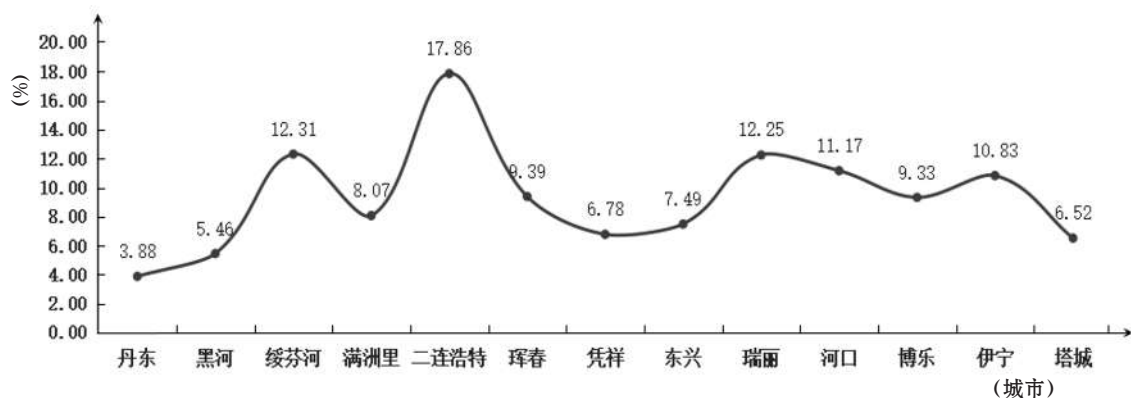


图6 2002—2017年沿边开放城市经济增幅

数据来源:万得数据库。

有凭祥、河口、塔城等3个城市的经济体量不足100亿元(2017年数据)(见图7)。

第二,不足一半的沿边开放城市人均GDP达到

全国水平。从人均GDP来看,2002年,沿边14个开放城市中仅有绥芬河、满洲里、二连浩特、东兴、凭祥等5个城市的人均GDP超过全国平均水平(9506元)。

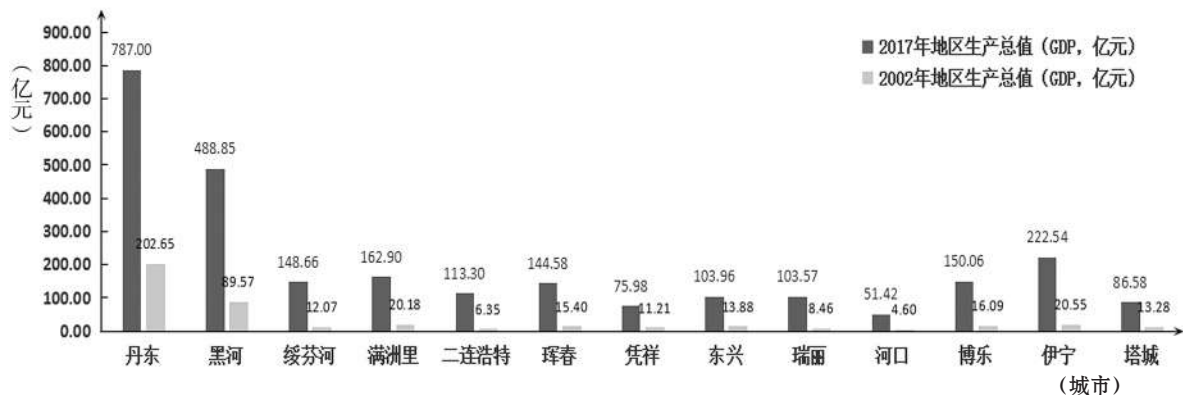


图7 2002年和2017年沿边开放城市地区生产总值

数据来源:万得数据库。各市2017年国民经济和社会发展统计公报。

2017年,绥芬河、满洲里、二连浩特、珲春、东兴、凭祥等6个城市的人均GDP超过全国平均水平(59660元),^③其中二连浩特和绥芬河的人均GDP超过14万元,分别为152543元、145313元,超过北京(128994元)和上海(126634元)。然而,高企的人均GDP并未给当地居民带来显著的财富增长,从可支配收入占GDP比重来看,沿边开放城市与北京、上海存在巨大差距,以

二连浩特和绥芬河为例,两者的人均GDP虽已超过北京和上海,但人均可支配收入却远低于北京和上海。2017年,二连浩特人均可支配收入为41786元,绥芬河城镇常住居民人均可支配收入仅为34973元,农村常住居民人均可支配收入更是低至19393元,两者的可支配收入占GDP比重仅为27.39%和24.07%^④,远低于北京和上海的44.37%、46.58%(见图8)。

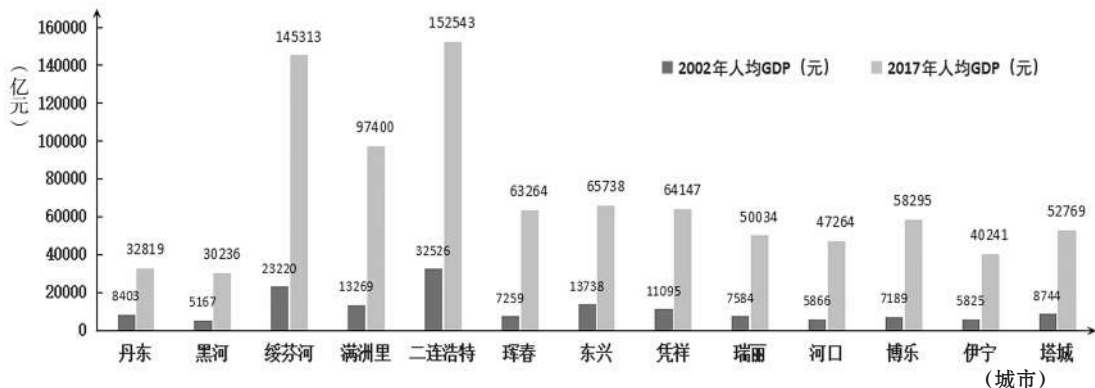


图8 2002年和2017年沿边开放城市人均GDP

数据来源:万得数据库。

将2002年、2017年各沿边开放城市人均GDP与全国人均GDP进行比较,如表1所示,在过去的十多年间,沿边开放城市的人均GDP与全国水平相比,半数呈现下滑态势,如丹东、黑河、绥芬河、二连浩特、东兴、凭祥、塔城等7城市人均GDP与全国人均GDP比值表现为下降态势,丹东、黑河、塔城等3城市不仅人均GDP低于全国水平,且与全国水平的差距呈现明显扩大态势。特别是丹东与黑河,虽然其经济总量在14个沿边开放城市中数一数二,两者的人均GDP却是14个城市中最低的,仅相当于全

国水平的一半左右。但是从两者的人均可支配收入来看,丹东与黑河2市城镇常住居民人均可支配收入比全国水平低1万元左右(2017年,全国城镇居民人均可支配收入为36396元,而黑河市城镇常住居民人均可支配收入仅26138元,丹东市城镇常住居民人均可支配收入仅27944元),农村常住居民人均可支配收入相比于全国水平略高(2017年,全国农村常住居民人均可支配收入为13432元,黑河市农村常住居民人均可支配收入14007元,丹东市农村常住居民人均可支配收入为14469元)。

表1 2002年和2017年沿边开放城市人均GDP与全国人均GDP比值变化情况

城市	丹东	黑河	绥芬河	满洲里	二连浩特	珲春	东兴
2002年比值(%)	88.40	54.36	244.27	139.58	342.17	76.36	144.52
2017年比值(%)	55.01	50.68	243.57	163.26	255.69	106.04	110.19
变化态势	↓	↓	↓	↑	↓	↑	↓
城市	凭祥	瑞丽	河口	博乐	伊宁	塔城	
2002年比值(%)	116.71	79.78	61.71	75.63	61.28	91.98	
2017年比值(%)	107.52	83.87	79.22	97.71	67.45	88.45	
变化态势	↓	↑	↑	↑	↑	↓	

数据来源:万得数据库。中国统计年鉴2018。

第三,大部分沿边开放城市中第三产业对经济增长的拉动作用显著。第三产业是沿边开放城市经济发展的主要动力,近一半的沿边开放城市第三产业对经济的贡献在60%以上,绥芬河、满洲里、伊宁等地的第三产业占比超过70%,绥芬河更是高达

87.92%,接近90%(见图9)。由此可见,在边境开放城市的经济发展历程中,第二产业比重较低,且未获得应有的发展机会,直接跨入了“后工业化社会”,这些地区的工业实业基础极为薄弱。

与此同时,占比极高的第三产业并未带动现代

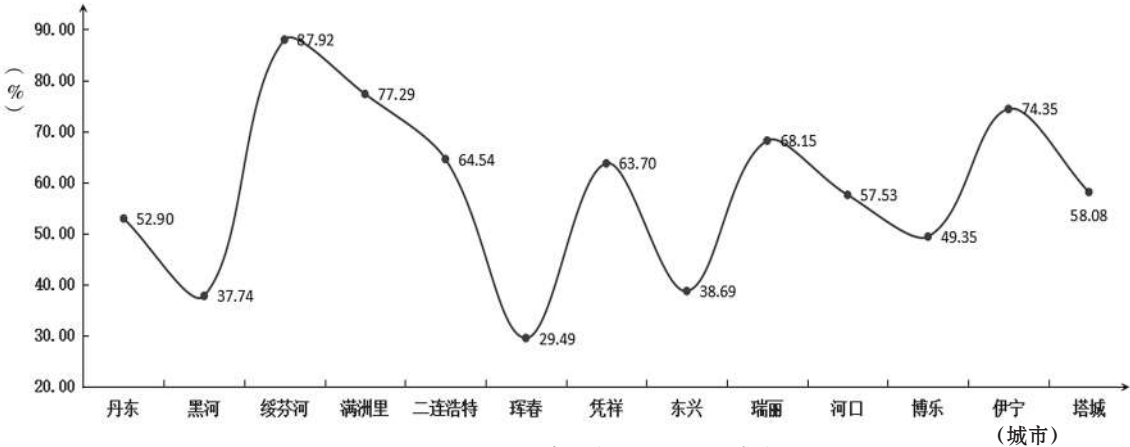


图9 2017年沿边开放城市第三产业占地区经济产值比重

数据来源:各市统计公报,其中满洲里、珲春的数据与2016年存在较大差异。

服务业发展,边境城市第三产业更多地集中在商贸、餐饮、住宿、零售、运输等。在沿边口岸的现代服务业中,金融服务滞后现象较为普遍,金融机构缺位、金融服务不到位、金融支持乏力等问题普遍存在。随着中国与周边国家人民币账户关系的逐

步建立以及现金交易不再享受退税政策的实施,沿边口岸金融服务滞后的问题将更加严重,其对口岸经济发展的制约也将更显著(刘建利,2011)。

第四,超过一半的沿边开放城市具有典型的工业空心化特征。截至2017年年底,在14个沿边开

放城市中,第二产业增加值占GDP比重超过40%的仅有珲春、东兴2个城市,其中珲春的第二产业增加值占GDP比重最高,达到66.88%,工业增加值是其第二产业增加值的主要组成部分;第二产业增加值占GDP比重位于30%—40%的也仅有丹东、二连浩

特和博乐3个城市,其余各市如黑河、绥芬河、满洲里、凭祥、瑞丽、河口、伊宁和塔城等的第二产业增加值在GDP中的比重不足30%,特别是黑河和绥芬河2个城市第二产业增加值占GDP比重仅略高于10%,分别为12.28%和11.02%(见图10)。

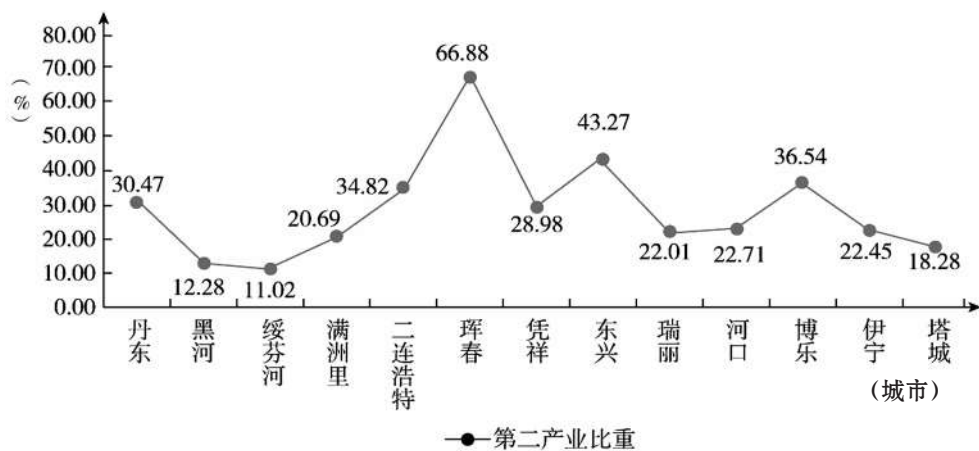


图10 2017年沿边开放城市第二产业占GDP比重

数据来源:各市2017年国民经济与社会发展统计公报。

从各市第二产业增加值的绝对值来看,14个沿边开放城市的第二产业发展并不理想,14个城市的第二产业增加值总和仅为698亿元,由于工业只是第二产业的一个组成部分,可见其工业增加值更低。比如新疆塔城,2017年,全市第二产业实现增加值14.7亿元,其中工业增加值仅1.9亿元。尽管并不是所有沿边开放城市都与塔城类似——工业增加值仅占第二产业增加值的不足20%,^⑤但较低的第二产业增加值占GDP比重已足以表明沿边开放城市具有典型的工业空心化特征。

第五,超过一半的沿边开放城市具有高开放性特征。经过几十年的发展,沿边地区的对外开放程度得到显著提升,其对外贸易路径也从边民“以物易物”的互市贸易逐渐转向货物贸易为主、服务为辅,基本实现了从贸易形式到贸易内容的更新换代(田春生,2015)。2017年,凭祥、瑞丽、东兴、二连浩特、满洲里、河口、绥芬河等7个城市的进出口总额超过当地GDP,也即其外贸依存度超过100%。其中,以凭祥为最,进出口总额为824亿元,而其GDP仅为76亿元,外贸依存度接近1100%。可见,对外贸易已成为沿边地区经济发展的主要经济形态,成为其经济发展的主要动力之源。

3.新时期沿边开发开放新特征

第一,沿边开发开放的着力点发生显著变化。在“一带一路”倡议的指引下,境内外国际通道建设

受到空前重视,加强与邻国的基础设施互联互通建设摆到更加突出的战略位置,更加注重与邻国的互联互通。随着边境地区产业园和境外产业园建设持续推进,沿边地区经济发展方式也加速发生转变,外向型特色产业体系逐步形成,沿边产业层次与核心竞争力显著提升;跨境经济合作区与国际合作示范区建设工作稳步推进,为沿边地区争取与邻接地区进行深度政策沟通创造条件,双边政策探索不断取得突破性进展,政策趋同态势渐浓。

第二,以经贸合作促动的科教合作与人文交流呈现稳定增长态势。双边物流、人流持续稳定增长,以边贸本币结算为主要特征的金融合作取得显著成效。其中云南和广西率先启动金融改革创新,2013年11月,国务院批准同意《云南省广西壮族自治区沿边金融综合改革试验区的总体方案》,明确云南和广西要在促进沿边金融、跨境金融以及地方金融改革先行先试,对沿边地区在对外开放、对外金融合作、跨境金融创新、金融综合改革中发挥重要作用提出了新的历史使命和重要任务,同时也赋予了新的政策机遇。

第三,“小沿边”转向“大沿边”凸显地缘优势。沿边开放由边境城市进一步拓展到沿边省区,沿边省区全省开放成为沿边开放发展新特征。比如《黑龙江和内蒙古东北部地区沿边开发开放规划》明确将黑龙江全省范围面向俄罗斯开

放。伴随着沿边省区开发开放持续向纵深发展，以沿边口岸和边境城市为主要支点的“小沿边”逐步向“大沿边”转变，沿边地缘战略价值逐渐凸显，新疆、内蒙古、黑龙江、广西、云南、西藏等沿边省区将分别打造成面向邻国区域的开放窗口与辐射中心(见表2)。

表2 “大沿边”开放的战略定位

序号	沿边省区	面向地区	战略定位
1	广西	东盟国家	中国—东盟战略合作新高地和中国西南、中南地区开放发展新的战略支点；加速推进中国—中南半岛经济走廊建设
2	云南	东盟国家	向西南开放的重要桥头堡；构建面向东南亚和南亚开放的重要辐射中心，推进中国—中南半岛经济走廊、孟中印缅经济走廊和澜湄流域经济带等经济走廊建设
3	西藏	尼泊尔、印度、不丹	面向尼泊尔、印度、不丹对外开放的前哨；推进南亚贸易陆路大通道建设，积极参与孟中印缅经济走廊和环喜马拉雅山经济带建设
4	新疆、甘肃	中亚国家、蒙古	向西开放的桥头堡和次区域合作战略基地
5	新疆		建设丝绸之路经济带核心区和中国向西开放的枢纽门户，推动丝绸之路经济带和中巴经济走廊建设，发挥内引外联、东联西出和西进东出的战略通道作用
6	内蒙古	蒙古	中蒙能源资源战略通道和储备基地；打造面向蒙古国的向北开放前沿阵地，推进中蒙俄经济走廊建设
7	黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古东部地区	东北亚	打造向东北亚开放的重要枢纽，加快新亚欧大陆桥经济走廊、中蒙俄经济走廊等经济走廊建设发挥内引外联，南进北出的战略通道作用

资料来源：《中国沿边开发新阶段新特征及广西沿边开放新站位》《“一带一路”倡议与中国沿边开发开放新格局》。

四、中国沿边开发开放新趋势

近年来，伴随着“一带一路”倡议的深入推进和全方位对外开放格局的加速形成，沿边地区成为深化睦邻合作的前沿阵地，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，并将呈现以下3点明显趋势。

1.沿边口岸建设与开放步伐加快

一是边境经济合作区逐渐发展成为沿边开发开放的前沿阵地。经过20多年的发展，边境经济合作区在促进沿边经济发展和深化毗邻地区合作方面发挥了良好的“地缘优势”作用。二是沿边开放城市及口岸城镇再次迎来政策机遇，夯实沿边开放基础。《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》提出加大陆路边境口岸城镇建设，建设国际贸易物流节点和加工基地，并将丹东、集安等16个边境口岸城镇作为面向东北亚的重点口岸城镇。三是沿边开放通道建设不断取得突破性进展，沿边开放的枢纽特征逐步彰显。例如，2017年，中欧班列乌鲁木齐集结中心开行首趟由新疆始发的公铁海联运班列(乌鲁木齐—连云港—新德里)，首次在国内实现了“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的贯通；2019年3月，中俄首座跨江铁路大桥——中俄

同江—下列宁斯阔耶铁路桥全线贯通；2019年4月，内蒙古两口岸(二连浩特、满洲里)开通“一带一路”专用口岸。

2.沿边开发开放题材不断丰富

一是沿边重点开发开放试验区上升为国家战略。2010年以来，沿边重点开发开放试验区建设作为新时期沿边开发开放题材逐渐上升为国家战略，为深化沿边经济发展、扩大内陆沿边开放提供新探索。二是沿边经济开放特区在新疆设立。2010年5月，中央新疆工作会议上中央正式批准霍尔果斯、喀什设立经济特区，已初步成为中国向西开放的重要窗口，加速推动形成“陆上开放”与“海上开放”合力。三是跨境经济合作区建设步伐加快。自2010年中哈霍尔果斯国际边境合作中心首批商业项目开工奠基以来，跨境经济合作区在沿边地区快速推进，如中老磨憨—磨丁经济合作区、凭祥(中国)—同登(越南)跨境经济合作区、二连浩特—扎门乌德跨境经济合作区等。

3.沿边次区域合作持续向纵深推进

一是次区域合作逐渐取得新突破。中蒙俄三国协商在中国海拉尔、俄罗斯赤塔、蒙古国乔巴山建立次区域合作机制；孟中印缅经济次区域合作进入实质性推进阶段。二是次区域合作机制日益成熟。由中国、老挝、泰国、缅甸、柬埔寨和越南等6国

共同参与的澜沧江—湄公河国际次区域合作稳步推进;由中国、朝鲜、蒙古、韩国和俄罗斯共同参与的图们江国际次区域合作逐年取得突破性进展。

注释

①沿边9省(区)指:广西壮族自治区、云南省、西藏自治区、新疆维吾尔自治区、甘肃省、内蒙古自治区、黑龙江省、吉林省、辽宁省。由于甘肃省边境线较短且沿边口岸(马鬃山口岸)长期处于关闭状态,有学者认为甘肃并非沿边地区,在论及沿边地区时常表述为沿边8省(区)(不包含甘肃),如《沿边地区对外开放70年的回顾与展望》;从地理空间格局来看,尽管甘肃的沿边开放处于停滞状态,但并不能改变甘肃作为沿边省份的事实,随着“一带一路”建设的深入推进,复通马鬃山口岸显得更为迫切,与此同时,G215线马鬃山口岸至马鬃山镇公路于2018年全线贯通,为马鬃山口岸复关创造了新的条件,甘肃的沿边特征将更加凸显。

②1999年1月1日国务院批准撤销畹町市,将其行政区域并入瑞丽市;2005年10月,云南省政府正式批复同意瑞丽市行政区划调整方案,撤销芒棒乡和混板乡,其行政区域并入城关镇,并将行政区划调整后的城关镇更名为畹町镇,新设立的畹町镇为副县级镇,管辖原城关镇、芒棒乡和混板乡管辖的行政区域范围,镇政府驻原城关镇政府驻地。因此自1999年以后,14个沿边开放城市实际上变为13个。

③由于统计口径的差异,依据国民经济与社会统计公报,部分沿边开放城市的人均GDP是高于全国平均水平的,比如博乐市,根据《博乐市2017年国民经济和社会发展统计公报》,其人均GDP为69650元,高于全国水平,但此处统一采用万得数据,所以由于统计数据来源不一,分析结果也会形成一定差异。

④该数据以城镇常住居民人均可支配收入计算。

⑤比如吉林珲春,在其多年(2015/2016年等)统计公报中均显示

规模以上工业增加值大于第二产业增加值,虽然从数据层面来看有些矛盾之处,但也能从另一个侧面说明其工业增加值在第二产业增加值所占比重很高。

参考文献

- [1]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).
- [2]黄志勇.中国沿边开放新阶段新特征及广西沿边开放新站位[J].东南亚纵横,2015(1).
- [3]李青.我国边境贸易的历史回顾与“十三五”发展的新特征[J].区域经济评论,2015(2).
- [4]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).
- [5]国家发展和改革委员会,外交部,商务部.推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动[N].人民日报,2015-03-29.
- [6]刘建利.我国沿边口岸经济特殊性分析及发展建议[J].中国流通经济,2011(12).
- [7]田春生.从“一带一路”看中国沿边经济发展与合作的特点与问题[J].广西大学学报(哲学社会科学版),2015(5).
- [8]罗来军.为“一带一路”筑就战略支点[N].光明日报,2015-08-26.
- [9]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).
- [10]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).
- [11]胡伟,夏成,陈竹.东北建设成为对外开放新前沿的现实基础与路径选择[J].经济纵横,2020(2).
- [12]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).

The Historical Evolution and New Characteristics of Border Development and Opening-up in China

Shen Guiping Hu Wei Yu Chang

Abstract: In the new era, the border areas are transforming from border areas into pioneers and pioneers in all-round opening up. To further open the border areas to the international community is the historical mission of accelerating the formation of a pattern of east-west two-way opening up and building a new pattern of international and domestic double-cycle development in the new era. The development and opening up of the border areas can be roughly divided into five stages: prudent opening up (1949—1977), open exploration (1978—1991), strategic starting (1992—2006), in-depth advancing (2007—2012) and economic and strategic periphery (2013—present). This paper analyzes the economic development status and characteristics of border provinces/regions, the development status and characteristics of border open cities, and the new characteristics of border development and opening in the new period. The research finds that the economic development pressure of border provinces/regions continues to intensify, and the overall development and opening lags behind. The economic construction of open cities along the border has achieved remarkable results, but the development results have not benefited local residents well, and the hollowing out of industry has been further highlighted. Scientific and educational cooperation and cultural exchanges driven by economic and trade cooperation are showing a steady growth trend. The opening up of border provinces, autonomous regions and the whole province has become a new feature of the opening and development of border areas.

Key Words: Border Areas; Development and Opening-up; Evolution Process; New Features

(责任编辑:齐 双)