

# 我国沿边开放战略思考：历史逻辑与推进方向

庄 芮 宋荟柯 张晓静

**内容摘要：**历经 30 年左右的发展，我国沿边地区对外开放的层次和平台已日趋丰富，开放力度也逐渐增大，沿边开放发展日益成为国家战略的重点以及构建新发展格局的重要组成部分。“十四五”时期，我国沿边开放新的目标和任务是要服务于国家高水平对外开放，服务于国内国际相互促进的“双循环”新发展格局。当前，我国沿边开放仍然存在基础设施建设滞后、产业集聚发展有限、高端要素缺乏和创新能力不强等问题。“十四五”期间，我国沿边开放地区应从开放理念、基础设施、平台建设、特色产业、边境合作、优惠政策和边境疫情防控等方面做出切合实际的政策调整，推动形成沿边开发开放新格局。

**关键词：**沿边开放 演进逻辑 推进方向 “十四五”时期

DOI:10.14114/j.cnki.itrade.2021.07.007

沿边开放是我国整体对外开放不可或缺的部分。“十四五”时期着力构建的新发展格局，赋予了我国沿边开放新的内涵和任务。在统筹发展与安全的前提下，如何对接国家“十四五”重大发展战略，抓住“一带一路”高质量发展、自贸试验区建设以及《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）带来的开放契机，进一步提升沿边地区在我国“双循环”新发展格局中的作用，成为沿边地区开放发展面临的新课题。本文从历史视角，梳理改革开放以来我国三轮沿边开放的演进逻辑与时代背景，然后针对我国沿边开放现状与问题进行分析。在此基础上，结合“十四五”发展规划，对未来五年我国沿边开放战略的推进提出政策建议。

## 一、改革开放以来我国沿边开放的演进逻辑与特征

沿边开放的经济逻辑既依托于国家的战略取向，更离不开中国经济发展的时代特征。从早期的“戍边”“守边”到现在的“兴边”“富边”，沿边地区在中国经济发展的不同时期承担着不同的功能，发挥着不同的作用，国家对沿边开放的政策导向随时

代背景的不同也呈现出不同的特征。这些阶段性的时代特征随着时代主题和形势条件的不断变化而变化，在影响沿边地区经济发展的同时，也反映出沿边地区不同时期的使命和担当。整体而言，改革开放以来我国沿边地区总体经历了三轮对外开放，这三轮对外开放因其所处内外部环境的不同而呈现出差异化的实践逻辑和鲜明的时代特征。

（一）第一轮沿边开放：启动和曲折开放阶段，以审慎小规模开放为主

沿边开放政策的正式实施经过了较长时间的酝酿。从第一轮沿边开放的发展实践来看，早在 1984 年，对外经济贸易部就发布了《边境小额贸易暂行管理办法》以增进边民交往、活跃边境地区经济；1987 年，中共中央、国务院批转《关于民族工作几个重要问题的报告》，指出新疆、西藏和云南等省区和其他一些少数民族地区，具有对外开放的优越地理条件，要进一步搞好开放；同年，国家民委等十几个部委联合对边境贸易情况进行调研，并向国务院提出《关于积极发展边境贸易和经济技术合作、促进边疆繁荣稳定的意见》；1988 年国务院发出《关于加快和深化对外贸易体制改革若干问题的

[课题信息] 本文系国家社科基金重大项目“东北亚命运共同体构建：中国的思想引领与行动”（18ZDA129）阶段性研究成果。

[作者信息] 庄芮，对外经济贸易大学国家对外开放研究院教授、国际经济研究院副院长；宋荟柯，对外经济贸易大学国家对外开放研究院/国际经济研究院博士研究生；张晓静，对外经济贸易大学国家对外开放研究院/国际经济研究院副教授。通讯作者：庄芮，电子邮箱：zrbj11@263.com。

规定》；1990年，国务院出台《关于进一步改革和完善对外贸易体制若干问题的决定》，在促进对外贸易发展的同时，也使得边境贸易得到了积极的发展；1991年，国务院批准并转发了经贸部、国家民委、财政部、国家税务局和海关总署等部门提交的《关于积极发展边境贸易和经济合作促进边疆繁荣稳定的意见》，在出台边境贸易管理办法的同时，允许沿边地区开设边境贸易过货口岸和边民互市点，适当简化边境贸易和劳务人员的出国手续，并对边境贸易实行税收优惠政策。这一系列举措为沿边开放及政策实施奠定了良好的基础。1992年3月，国务院发布《国务院关于进一步对外开放黑河等四个边境城市的通知》，随后陆续批准了珲春等13个城市为沿边开放城市，设立了14个国家级边境经济合作区，并给予优惠政策，中国沿边开放政策正式实施并拉开了第一轮沿边开放的序幕。

第一轮沿边开放的重要目的在于促进我国边境地区经济发展，缩小同其他地区的经济发展差距。十一届三中全会以后，随着沿海开放的不断深入和发展，东部沿海地区经济发展取得显著成效，而沿边地区由于远离国家经济建设中心、基础设施落后、产业配套能力弱等固有问题发展滞后，与其他地区的发展差距日益拉大。到20世纪80年代中后期，民族自治地方的现汇收入和现汇支出占全国的比重均不足2%，实际利用外资占全国的比重只有1%（黄光学，1993）。为改变这一状况，国家先后采取了一系列政策措施积极支持边境贸易和边境地区对外经济合作的发展。1992年，沿边开放政策的出台将我国边境贸易推向高潮，随后国家又相继颁布多个边境贸易政策文件来促进沿边地区的经济发展。如1994年通过的《中华人民共和国对外贸易法》，对边境城镇与接壤国家边境城镇之间的贸易以及边民互市贸易采取灵活措施，给予优惠和便利；1999年，中央开始着手实施西部大开发战略，为构筑内陆与沿边开放新格局奠定了良好开端。整体而言，第一轮沿边开放期间，沿边地区虽然不是国家经济开发和生产力布局的优先地区，享有的政策红利也偏少，但一系列政策文件的出台为沿边地区后续对外开放的深化发展打下了良好基础，也使得沿边地区的开发开放开始朝着规范化的方向发展。

（二）第二轮沿边开放：大力开发和深入推进阶段，政策红利不断增多

2007年的十七大报告明确指出要“提升沿边开放”，这被认为是我国实施第二轮沿边开放的重要标志。在这一时期，经过第一轮开放，加之在2001年加入世贸组织后中国经济蓬勃发展的带动下，沿边地区的边境贸易和边境口岸建设取得一定成效，边境城市、边境经济合作区和边民互市贸易区等沿边开放平台日益成熟并不断扩展。俄罗斯、中亚和东盟等周边国家的经济也进入蓬勃发展期，中国与沿边国家的贸易投资合作不断增多。然而与此同时，虽然沿边地区的经济增速呈现出不断加快的趋势，但中国区域经济发展不平衡的态势却并未得到改善，区域发展差距尤其是东西差距日益拉大。从1980年到2003年，东部与西部地区的人均地区生产总值（gross regional product, GRP）相对差距系数由44.7%提高到63.0%；从1990年到2003年，中国省际人均GRP变差系数和加权变差系数分别增加了26.8%和30.7%（魏后凯，2008）。在这一背景下，为促进中国区域经济的协调发展，同时加强与周边国家的经贸合作，沿边地区开始了新一轮的沿边开发开放。

在这一时期，除了第一轮沿边开放时期的税收优惠政策之外，国家开始加大对边境贸易发展的财政支持力度，同时不断完善税收、金融等配套政策来支持沿边地区发展和沿边口岸建设，为沿边企业发展增添了强大的生机和活力。2007年，国家出台了《兴边富民行动“十一五”规划》，较之以往，边境地区获得了更多的政策倾斜；2008年，财政部颁布《关于促进边境贸易发展有关财税政策的通知》，在扩大边民互市免税额度的同时，采取专项转移支付的方式来助力边境贸易发展和支持边境小额贸易企业能力建设；2011年，国家继续出台《兴边富民行动“十二五”规划》，不断推进沿边地区基础设施建设，提升沿边开发开放水平。与此同时，沿边省区的发展战略也纷纷提升到党中央和国务院层面，如2007年国务院下发的《关于进一步促进新疆经济社会发展的若干意见》、2009年国务院颁布的《关于进一步促进广西经济社会发展的若干意见》、2010年印发的《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》、2011年出台的《国务院

关于进一步促进内蒙古经济社会又好又快发展的若干意见》，以及2011年国务院发布的《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》等。

（三）第三轮沿边开放：高质量开发和规则性开放新阶段，呈现出全方位、多层次的沿边开放新格局

2013年，“一带一路”倡议的提出正式拉开了沿边地区新一轮开放的序幕。2013年10月，习近平主席在周边外交工作座谈会上指出，要加快基础设施互联互通，以周边为基础加快实施自由贸易区战略；加快沿边地区开放，深化沿边省区同周边国家的互利合作；11月，十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出在构建开放型经济新体制时，应加快沿边开放步伐，在人员、资金、物流等方面给予优惠政策，推进“一带一路”建设，形成全方位开放新格局。2015年3月，国家公布《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》，“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；9月，政府公布了《中共中央 国务院关于构建开放型经济新体制的若干意见》，指出要培育沿边开放新支点，以区域开放带动经济协调发展，确立了沿海、内陆、沿边“三位一体”的开放格局；2016年1月，国务院颁布《关于支持沿边重点地区开发开放的实施意见》，提出了一系列促进边境贸易和投资发展的政策措施。随后，云南（2016年）、广西（2017年）等地也纷纷出台沿边开发开放规划，从产业、贸易、投资和金融等各层面，引导区域经济发展不断转型，培育内生发展能力，在中国区域开发开放中发挥了愈加重要的作用；2019年8月，国务院公布将在广西、云南和黑龙江新设自贸试验区，赋予其扩大沿边开放、打造更加便捷的国际交通物流枢纽的重要使命，这是中国首次在沿边地区布局自贸试验区，也将沿边开放推至一个新高度。

2013年以来的第三轮沿边开放第一次把沿边地区的开发开放上升到国家战略，系统地将沿边地区的开发开放从战略的高度进行阐述和定位，形成了对沿边地区开发开放的政策支持体系。与前两轮沿边开放有所不同的是第三轮沿边开放开始由防护性、

经济性、外生性和政策性开发开放向进取性、综合性、内生性和规则性开发开放嬗变（霍强，2020）。这一转变与我国经济发展的国内现实、国际环境以及历史使命密不可分。一方面，我国经济发展逐渐步入“新常态”，面临经济结构调整和动能转换问题，区域发展不平衡、不协调，发展不可持续问题较为突出；另一方面，全球经济复苏乏力，贸易保护主义抬头，国际力量对比发生变化，地缘博弈加剧。为了应对复杂的国内外环境变化，解决发展不平衡和不充分的问题，实施包括沿边开放在内的区域协调发展战略成为历史必然。而作为我国对外深层次开放与对内协调发展的重要桥头堡，沿边地区需要逐步成为我国对外开放的前沿阵地，在实现区域战略和陆海战略统筹和融合发展、构建全面开放新格局中发挥重要作用。

## 二、我国沿边开放现状与问题

经过将近30年的发展，全国9个沿边省区<sup>①</sup>的开放取得了一系列成就，沿边开放平台的种类和数量日益增多，沿边地区开放层次不断提高，其布局和功能也在不断优化和完善。特别是随着“一带一路”建设的推进以及自贸试验区在云南、广西等部分沿边省区的推广，沿边地区开始逐渐由改革开放的末梢走向前沿，沿边地区的开放发展也成为了国家战略的重点以及构建全面开放新格局的重要组成部分。与此同时，与沿海、沿江地区相比，受市场、基础设施、资本、人力和技术等要素的制约，沿边地区的开放水平还有待进一步提高，在当前的发展过程中，仍面临着贸易结构有待优化、基础设施建设滞后、高端要素缺乏、体制机制不够畅通等问题。

### （一）我国沿边开放现状

从我国1992年正式开始实施沿边开放战略以来，沿边九省区不断地进行探索，在国家政策的扶持之下，借助自身地缘优势和区位优势，深化与周边国家的经贸合作，以开放促开发，以开发促发展，不断扩大开发开放的范围和力度，实现了开放程度和发展水平的显著提升，基础设施有了显著改善，布局和功能得到了进一步优化，初步形成了全方位、多层次的开放平台。

<sup>①</sup> 本文所指9个沿边开放省区包括云南省、甘肃省、黑龙江省、吉林省、辽宁省、广西壮族自治区、西藏自治区、新疆维吾尔自治区和内蒙古自治区。

1. 对外贸易稳步提升，未来发展潜力有待进一步释放

沿边开发开放战略实施以来，沿边九省区对外贸易不断增长，进出口总额由1992年的169.39亿美元增加至2019年的2990.28亿美元，年均增长11.22%。如图1所示，1992—2008年间，沿边地区对外贸易稳步提升，特别是中国加入世贸组织之后，增长势头迅猛，后受金融危机影响，贸易额有所下降，但其后迅速回稳向好，2015—2016年受国际贸易形势和汇率波动影响，贸易额有所下滑，但近年来逐步回升。值得注意的是，虽然沿边地区的贸易额实现了迅速增长，但其在全国进出口总额中的比重由1992年的10.23%逐渐降至2019年的6.53%，这说明与沿海和内陆地区相比，沿边地区的贸易潜力还有待开发，在当前加快沿边开放步伐的政策推动之下，沿边地区未来具有广阔的发展前景。

2. 营商环境大为改善，利用外资空间巨大

整体而言，经过多年发展，沿边各省区利用外资金额在2013年以前基本维持着稳步上升的趋势，其在全国实际利用外资金额中所占的比重由2000年的12.91%迅速提高至2013年的37.10%，但从2014年开始，沿边地区无论是实际利用外商直接投资金额，还是在全国的占比都呈现出下降趋势，特别是东北地区，对外国投资者的吸引力不断下降。2019年，沿边地区利用外资在全国占比达到历史新低5.92%（见图2）。当前外商直接投资对沿边地区形成的技术转移和外溢效应较弱，与中部地区以及东南亚国家相

比，沿边地区无论是在承接国际产业转移还是在外资梯度转移过程中都缺乏竞争力。为解决这一问题，自2013年“一带一路”倡议提出以来，沿边地区利用边境经济合作区和跨境经济合作区进行招商引资的力度不断加大，通过对标国际水准和东部沿海发达地区做法，积极推进体制机制改革，提升管理服务水平，优化投资环境。如二连浩特边境经济合作区整合政、商、产、学、研优势资源，为入园企业提供一站式服务；临沧等边境经济合作区充分发挥市场机制作用，引进商会和企业建设运营园区，取得积极进展。这些措施使得沿边地区的开放水平和利用外资环境得到了明显的改善，为外资进入创造了更好的条件。

3. 沿边开放载体和平台数量日益增多，布局和功能进一步优化

我国沿边地区的对外开放平台种类很多，当前已形成了以沿边口岸、边境城市、边境经济合作区、边民互市贸易区、边境旅游试验区、重点开发开放试验区和自贸试验区等为主体的全方位、多层次开放平台（见表1）。这些对外开放平台和载体的数量日益增多，布局和功能也随着边境贸易的发展在不断优化，在提升要素资源集聚能力、构建沿边枢纽服务平台、推动沿边地区与内地一体化开发开放方面发挥着重要作用。同时，沿边九省区皆位于“一带一路”沿线，这些平台和载体通过与新亚欧大陆桥和六大经济走廊的重要支点建设相结合，在构建陆海统筹、东西互济、南北贯通的开放格局中进一步发挥了重要作用，形成了沿边开放的新格局。

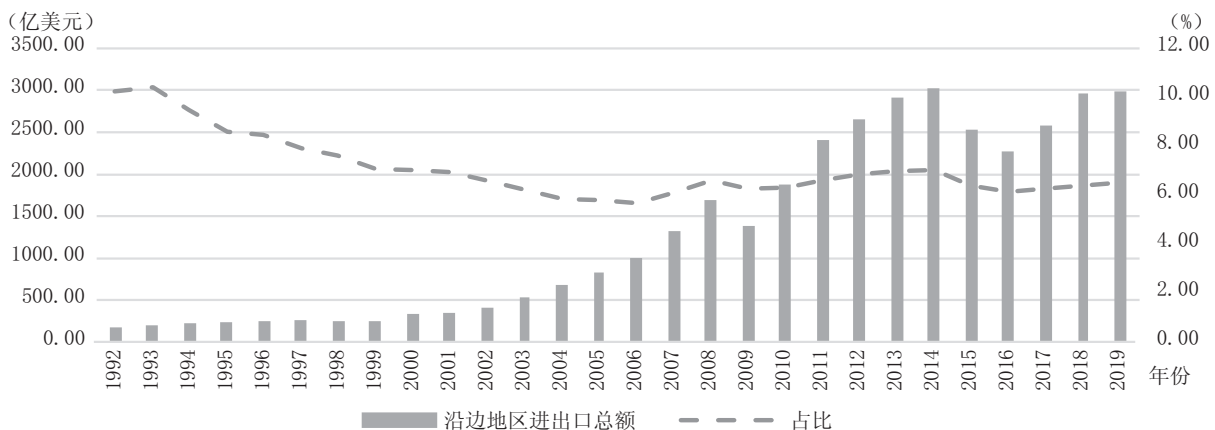


图1 1992—2019年沿边九省区进出口总额及占比

数据来源：根据沿边各省（自治区）历年统计年鉴及国家统计局数据整理。

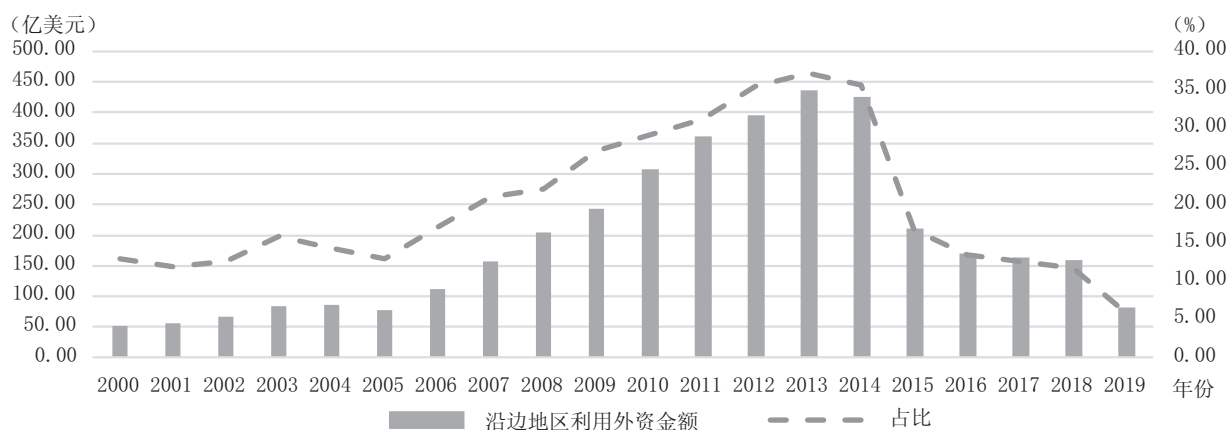


图2 2000—2019年沿边七省区利用外资金额

**注：**鉴于数据可得性，此处未计算沿边九省区中的新疆和西藏两个地区；占比中的分母为全国实际利用外商直接投资金额；因各省区统计口径不同，分子中的沿边各省区利用外资数据中，内蒙古数据为实际使用外资金额，其他六省区数据为实际利用外商直接投资金额。此外，因吉林省自2017年起不再在统计年鉴中公布利用外资数据，故吉林省2017—2019年利用外资数据根据吉林省商务厅及吉林省历年统计公报中的利用外资数据计算所得。

**数据来源：**根据沿边各省（自治区）历年统计年鉴及国家统计局数据整理。

表1 沿边地区开放平台和载体

	沿边口岸	边境城市	边境经济合作区	跨境经济合作区	重点开发开放试验区	自贸试验区
辽宁	13	2	1	0	0	1
吉林	17	8	2	0	0	0
黑龙江	25	5	2	0	1	1
内蒙古	18	3	2	0	2	0
广西	20	2	2	0	3	1
云南	18	4	4	1	2	1
西藏	4	2	0	0	0	0
新疆	19	8	4	1	0	0
甘肃	3	0	0	0	0	0
沿边累计	137	34	17	2	8	4
全国	306	34	17	2	8	21

**资料来源：**根据中国口岸协会、《中国外商投资报告2019》等相关数据整理。

#### 4. 与周边国家跨境合作增加，互联互通能力增强

我国沿边开放的早期阶段以单边的边境贸易为主，近年来，沿边各省区的边境贸易开始逐渐由单一发展向区域合作转变，在互市贸易、边（跨）境经济合作区、境内外园区、综合保税区以及自贸试验区等平台 and 载体的带动下，部分沿边地区将跨境

贸易与跨境加工制造、跨境金融、跨境电商、跨境物流以及跨境旅游等模式相结合，不断深化与周边国家的跨境合作，形成了以贸易为主，投资、加工制造、电子商务和旅游等协同带动的综合发展模式，不断促进跨境贸易由“通道型经济”向“落地经济”“产业经济”转型升级。与此同时，随着“一带一路”建设的不断发展，面向东亚、中亚等方向的国际综合运输通道建设也在加速推进，沿边省区及其与周边邻国的互联互通步伐明显加快，基础设施辐射能力得到提升，为沿边地区的高水平对外开放合作奠定了坚实的基础。

#### （二）我国沿边开放现存问题

近年来，沿边地区对外开放在国家政策支持下取得了较大的成效，开放层次和平台日益丰富，开放力度也逐渐增大，但与沿海和内陆地区相比，因受到多重因素的制约和内外外部问题的困扰，沿边地区的区位优势 and 潜力都未得到充分的发挥，开放的效果仍不够显著。

1. 外贸市场规模和结构有待优化，产业集聚发展受到制约

产业的集聚发展需要一定的市场规模才能够实现，沿边地区周边国家目前大多还处在工业化发展初期，市场规模较小。当前沿边九省区的对外贸易进出口总

额在全国的占比仅在6%~7%之间,整体外贸发展水平滞后于全国平均水平,产业集聚发展的拉动效应不明显。另一方面,在贸易层次和贸易结构上也有待优化。部分沿边省区的边境贸易和边境小额贸易占比过高,如根据新疆和西藏统计年鉴公布的数据,两地2019年边境小额贸易进出口总额占比分别达到60.00%和60.11%,从而难以对优质生产要素形成有效集聚。此外,沿边地区进口商品多为资源型产品,出口商品大部分为低附加值型的劳动密集型产品,难以获得贸易商品的增值。这些综合因素导致了沿边地区“通道经济”“口岸经济”特征突出。

### 2. 基础设施建设滞后,招商引资难度较大

近年来,在“一带一路”设施联通政策的号召和国家有关部门的大力支持之下,沿边九省区的基础设施建设水平有所提升,但到目前为止,由于沿边地区地理位置偏远、发展基础薄弱、地方财政能力有限,大部分沿边地区的基础设施仍供不应求。边境通道条件差,区域间总里程不足,铁路、公路不够密集,通关和口岸运输能力差等问题持续制约着沿边地区的对外贸易往来和经济发展。薄弱的互联互通水平不仅难以适应新形势下沿边地区进一步开发开放的要求,也影响着沿边地区的招商引资水平。以利用外资为例,2000—2014年,基础设施条件相对较好的东三省在沿边地区利用外资占比中高达75%~85%。近年来,这一占比虽有所下降,但仍旧维持在50%以上。其余基础设施建设相对滞后的沿边地区因铁路、公路运输不发达,跨境运输不够畅通,物流隐性成本高等因素严重制约着其招商引资的步伐。

### 3. 高端要素缺乏,创新发展能力不强

沿边地区往往地处偏远且多为经济不发达地区,不仅基础设施等硬环境不强,创新环境、人才环境、金融环境、经营环境等软环境与东部乃至中部地区相比也存在不小的差距。因此,在吸引资金、人才、技术等高端要素方面的竞争能力较弱,由此引致的创新能力不足问题又进一步制约着沿边地区的产业和经济发展。而经济发展程度的相对落后又反过来影响着企业在沿边地区的投资倾向、高端人才的落户选择以及金融市场的发达程度。若不及时制定和完善适用于沿边地区的人才培养体系,强化资金支持,沿边地区的贸易发展模式和产业结构很难发生

大的改变,这无疑将会影响到沿边地区未来的发展空间和开放进程。

### 4. 体制机制不够畅通,政策优势尚待转化

首先,与我国推动自贸试验区体制机制创新的思路相比较,沿边地区还在一定程度上局限于旧思维,着力于政策上的优惠,并未从更加开放的视角去探索完善竞争协调、贸易便利化、投资管理、金融制度和海关监管等体制机制。其次,当前沿边地区强有力的政策支撑体系尚未形成,大部分配套政策片面参照沿海地区的经验做法,与沿边地区自身的开放需求不甚匹配,一些已实行政策缺乏稳定性和连续性,而新政策的配套支持措施有时跟不上,政策优势难以发挥。最后,沿边地区与周边国家地区政府间尚未建立起推动跨境产业合作的沟通协调机制,导致合作区的功能定位、建设进度和产业发展等方面也难以协调,跨境产业合作在贸易和投资等领域仍存在制度障碍。

## 三、“十四五”时期我国沿边开放 战略推进建议

随着“十三五”全面建成小康社会,实现第一个百年奋斗目标,“十四五”将是开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。“十四五”规划纲要草案提出:“‘十四五’时期推动高质量发展,必须立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建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;必须坚定不移扩大开放,持续深化要素流动型开放,稳步拓展制度型开放,依托国内经济循环体系形成对全球要素资源的强大引力场;坚持实施更大范围、更宽领域、更深层次对外开放,依托我国超大规模市场优势,促进国际合作,实现互利共赢,推动共建‘一带一路’行稳致远,推动构建人类命运共同体”。沿边地区是“一带一路”建设的重要支点和新一轮高水平对外开放的重要抓手,在构建“大循环、双循环”的新发展格局中发挥着重要的连接和枢纽作用。因此,“十四五”时期将是沿边地区发展的重要历史机遇期,沿边地区在积极融入新发展格局和服务国家“十四五”发展战略方面将大有可为。为进一步提高沿边地区开放水平,创造稳定的

周边环境,真正变开放末梢为开放前沿、实现跨越式发展,沿边地区既要把握好当前的机遇,同时也要做好迎接挑战的准备,从开放理念、基础设施、平台建设、特色产业、边境合作、优惠政策和边境疫情防控等方面对沿边开放战略进行切合实际情况的调整,全力构筑沿边开放新高地。

#### (一) 坚定沿边高质量开放理念,助推双循环新格局

“十四五”规划中多次提到要加快形成“双循环”新格局,要求在推进国内大循环的同时,要注重形成高质量的对外开放格局。外资外贸是双循环新格局的重要桥梁,也是沿边开放的主要内容。沿边地区应充分认识新格局下扩大开放的重大意义,加强区域联动,承接产业转移,加快培育贸易新业态、新模式,学习和借鉴沿海、沿江地区的先进发展经验,积极吸引外资,深化国际合作,将沿边开放与“一带一路”倡议统筹起来。与此同时,沿边地区也要在横向和纵向上建立起相应的协商机制,一方面,加大各沿边省区内部发展战略和平台的协调力度;另一方面,在国家、省级、市县、对外开放平台等各个层面加强统筹布局,通过科学分工、错位发展来形成合力,从而推动沿边地区重大问题的解决,使沿边地区真正在加快构建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中发挥重要的连接和枢纽作用。

#### (二) 构建沿边开放基础设施体系,提升支撑保障水平

沿边地区应加快构建以国际大通道为重点,航空基础设施为先导,高速铁路和高速公路为骨干,航运为补充,口岸为枢纽,管道运输为辅助的安全高效的现代化交通基础设施体系,着力构建面向东南亚、南亚、中亚和东北亚等方向的国际综合运输通道。重点加强沿边城市、口岸间的基础设施建设,积极融入“一带一路”倡议,利用“一带一路”六大经济走廊,加快推进“一带一路”重要开放门户和跨境通道建设。加快建设国际物流园和临空经济区,强化物流集聚功能。在做好境内外“硬”联通的同时,促进“软”联通。加强大数据支撑,简化手续办理流程,探索边境通关新模式,提高口岸、边境合作区、综合保税区等重点开发开放合作平台的通关效

率,加强沿边地区信息化建设,加快国际电子口岸和综合信息平台建设,打造“跨境信息高速公路”。

沿边地区地处边界,自然环境较为恶劣、对人才和资金的吸引力不够,这些都制约着其开放和发展。为增强沿边地区的发展动力,应在边贸政策、土地政策、财税政策、金融政策和人才政策等方面给予沿边重点地区特殊政策支持,提升其保障水平。如在财税和金融政策上,在地方资金和国家财政拨款的基础上,探索开发适用于沿边地区产业发展和跨境产业合作的各类金融产品和金融服务,鼓励金融机构加大对沿边重点地区的支持力度,创新跨境金融合作机制;在人才政策方面,实施“人才强边”战略,鼓励广大青年投身沿边地区的开发开放事业,加大各类人才的培养和引进力度,支持引进紧缺型人才,建立灵活合适的人才制度,推动制定和完善适用于沿边地区的人才培养体系,为支边人才提供更广阔的发展空间和良好氛围。

#### (三) 推进沿边开放平台建设,聚焦制度创新

顺应对外开放新趋势,加大支持力度,构建全面对外开放平台体系。发挥沿边省区中心城市的支撑作用和口岸城市的通道作用,统筹打造重点开发开放试验区、自贸试验区、综合保税区、边境经济合作区、跨境经济合作区、边境城镇、边境口岸和边民互市区等各类开发开放平台,促进各类开发开放平台的联动发展,增强开放协同叠加效应。同时,培育一批特色边贸商贸小镇和边境城市边民互市市场,构建沿边特色城镇体系,不断提高对外合作能力。

积极推进与周边国家投资贸易自由、人员往来便利,加快跨境产能、跨境金融、跨境旅游、跨境电商、跨境农业、跨境能源、跨境物流和跨境人民币业务等方面的合作,探索沿边地区制度创新。通过制度创新破解发展难题,推动发展质量变革、效率变革、动力变革,聚集新产业、新业态和新模式,进而促进沿边开放,带动沿边地区发展。

#### (四) 培育沿边特色优势产业,集聚生产要素

产业是边境经济合作区的核心,加快沿边地区的发展,应更加注重沿边地区产业的发展,围绕产业兴边。沿边地区具有丰富的自然资源和优越的地理位置,应依托沿边地区特殊优势,支持沿边地区发展优势特色产业,包括推进边境地区特色加工制

造业、特色服务业、特色优势农业以及产业园区的发展。围绕这些特色优势产业创建形成若干高水平、有特色优势的产业园区和生态工业示范区,发展面向周边的特色外向型产业群和产业基地,推动产业聚集联动,实现重点产业突破,形成一批有竞争力的特色产业集群。

在稳步发展和培育沿边特色优势产业、夯实产业基础的同时,通过互联网、跨境电商等渠道,加强农业、制造业和服务业等产业对接协作,建立具有沿边特色的现代产业体系,完善边境贸易产业链,深化与周边国家合作,逐渐培育综合性的产业集聚区。在此基础上,大力发展边境贸易,不断吸引资本、劳动力、技术等生产要素向沿边地区集聚,增强沿边地区的内生发展动力,形成沿边地区新的经济增长极。

(五) 深化与邻国的边境合作,探索与周边国家建立沟通协调机制

与周边国家建立健全贸易、投资合作机制,加强磋商。通过合作共建跨境经济合作区、国际产能合作区等,推动边境合作成为推动区域一体化的重要动力,使沿边地区成为新时期深化睦邻合作的前沿阵地。当前,贸易保护主义不断抬头,世界各国纷纷利用关税和各种非关税壁垒来保护本国市场和本土产业的发展,这对我国与周边国家开展经济合作产生了一定的不利影响。加之部分周边国家经济发展水平相对落后,沿边开放程度较低,进一步压制了我国沿边地区的开放水平。为此,应积极主动地与周边国家建立良好的交流沟通机制,探索与周边国家建立产业发展协调机制、监管协调机制以及物流运输协调机制,加强边境口岸合作机制建设,推动区域合作。

基于生产要素地域分工,利用我国与周边国家资源禀赋及发展阶段存在的显著差异、经济发展的比较优势和合作互补性较强这一特点,通过推动边境贸易和产业的发展,构建互利共赢的跨境经济合作区,不断推进区域经济合作,加强地区之间的经济联系和依赖度,促进与周边国家产业链、供应链和价值链融合,提升对周边国家的辐射力、带动力和影响力。

(六) 加强边境疫情防控工作,保障经济活动正常进行

2020年年初暴发的新冠疫情引起了全球市场动

荡,疫情影响下,逆全球化趋势加剧,全球产业链关键环节向国内收缩。疫情在直接对沿边地区经济发展产生明显负面影响的同时,客观上也阻碍了我国沿边地区进一步的对外开放。疫情防控也使沿边地区产业链、供应链安全问题更加凸显。因此,在疫情还在持续的情况下,一方面要统筹做好疫情防控和经济发展,加强国外进口货物的核酸检测,严格筛查,吸取部分地区疫情反弹的教训,进一步完善检验检疫设施建设和工作机制建设,积极探索建立边境口岸疫情防控工作模式和管理机制,维护地区产业链和供应链安全;另一方面,要着眼长远发展,在做好本国疫情防控工作的同时,加强与邻国的沟通协作和防控经验交流,共同加强疫情期间口岸出入境边防检查。在疫情防控 and 边境执法等领域,开展更加务实高效的合作,共同采取适当的、必要的措施,携手阻击疫情跨境传播,共同维护地区和全球公共卫生安全。

## 参考文献

- [1] 黄光学. 当代中国的民族工作: 下册 [M]. 北京: 当代中国出版社, 1993: 256.
- [2] 霍强. 新中国成立以来沿边地区开发开放的演进历程与实践逻辑 [J]. 改革与战略, 2020, 36 (11): 36-43.
- [3] 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, 4 (02): 89-102.
- [4] 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 (01): 144-154.
- [5] 史本叶, 程浩. 新形势下我国扩大沿边开放的新战略 [J]. 经济纵横, 2016 (05): 28-33.
- [6] 石新波. 构建新时代中国沿边开发开放新格局 [J]. 国际经济合作, 2018 (03): 32-35.
- [7] 谭秀杰, 熊灵, 刘颖甜. “一带一路”建设下沿边地区开发开放的机遇与挑战 [J]. 边界与海洋研究, 2019, 4 (01): 54-66.
- [8] 魏后凯. 改革开放30年中国区域经济的变迁——从不平衡发展到相对均衡发展 [J]. 经济学动态, 2008 (05): 9-16.
- [9] 杨荫凯, 刘宏武, 张治峰. 创新政策体系 深化沿边开放 [N]. 经济日报, 2019-12-28 (07).
- [10] 张丽君, 陶田田, 郑颖超. 中国沿边开放政策实施效果评价及思考 [J]. 民族研究, 2011 (02): 10-20+107.

(下转第75页)



## The Legal Basis and Practice of United States Financial Sanctions against Other Countries and Its Enlightenment to China

YUAN Jian<sup>①②</sup> YANG Gongyan<sup>③</sup> YANG Mu<sup>④</sup> FU Qiang<sup>⑤</sup>

( ① Central University of Finance and Economics; ② Shenyang Institute of Engineering;

③ Liaoning University; ④ Graduate School, Chinese Academy of Fiscal Sciences;

⑤ Beijing Institute of Technology)

**Abstract:** In the field of international politics and economy, financial sanctions have become an important tool for the great powers to realize their national interests. This paper takes the US as an example to study the issues related to financial sanctions. Firstly, on the basis of revealing the disadvantages of traditional economic sanctions, we discuss the background and origin of the rise of financial sanctions; Secondly, we analyze the legal basis, institutional framework and constraints of US sanctions, which shows that US financial sanctions are based on the US financial hegemony; Thirdly, take Russia and Iran as examples, we observe the latest practice of US financial sanctions and find feasible countermeasures; Finally, from the perspective of legislation and system construction, department setting and currency internationalization, this paper puts forward policy suggestions to strengthen China's ability to implement financial sanctions and anti-sanctions in the future.

**Keywords:** financial sanctions; economic sanctions; foreign policy

**JEL Classification:** F51, G28, F42

(责任编辑: 王勇娟)

(上接第 52 页)

## Strategic Thinking of China's Border Opening Up: Historical Logic and the Advancing Direction

ZHUANG Rui SONG Huike ZHANG Xiaojing

(University of International Business and Economics)

**Abstract:** After nearly 30 years of development, the level and platform of opening up along the border areas of China have become increasingly rich, and the degree of opening up has gradually increased. The development of border opening up has increasingly become a priority of national strategy and an important part of building the new national development pattern. During the period of the 14th Five-Year plan, the new goal and task of China's border opening-up is to serve the country's high-level opening-up and the new dual cycle development pattern of domestic and international mutual promotion. At present, there are still some problems in China's border opening up, such as the lag of infrastructure construction, the limited development of industrial agglomeration, the lack of high-end elements, and the weak innovation ability. Under the new situation, to promote the formation of a new pattern of opening up along the border, the border areas should make practical policy adjustments in terms of the opening idea, basic facilities, platform construction, characteristic industries, border cooperation, preferential policies, border epidemic prevention etc.

**Keywords:** opening up along the border area; historic logic; advancing direction; the period of the 14th Five-Year plan

**JEL Classification:** A10, F13, O10

(责任编辑: 王勇娟)