

边疆治理视域下中国沿边开发开放研究

初冬梅

摘要：边疆地区的安全、稳定与繁荣，不仅惠及当地居民，也有助于推动周边命运共同体建设，为中国和平崛起构建良好的周边环境。自20世纪90年代以来，中国启动了沿边开发开放政策，沿边地区的发展水平不断提升。然而与沿海地区相比，中国沿边地区的发展水平仍待提高。中国沿边开发开放在取得成绩的同时，仍存在中央扶持力度不及沿海，难以平衡安全与发展问题，地方政府主动性需要提高等问题。因此建议在中国发展战略的大棋盘里部署沿边开发开放战略，在沿边省区进一步推动区域优势互补协调发展的新型城市化战略，优化要素资源的空间配置，深化供给侧结构性改革，加强政府治理能力建设，在沿边开发开放领域加强省际合作。

关键词：边疆治理；沿边开发开放；对策建议

中图分类号：C95 **文献标识码：**A **文章编号：**1000—8691（2021）05—0107—07

一、引言

经济活动一般呈现出空间聚集的表现，如何改善各区域经济发展的不均衡和不充分，降低经济增长的空间分异，一直吸引着学术界和政策制定者的关注。边疆地区的安全、稳定与繁荣，不仅惠及当地居民，也有助于推动周边命运共同体的建设，为中国和平崛起构建良好的周边环境。在历史长河中，边疆地区长期处于国家经济社会发展的边缘地位，经济发展水平有待提高。自20世纪90年代开始，中国启动了沿边开发开放政策，沿边地区的经济社

会发展水平不断提升。然而与沿海地区相比，中国沿边地区的发展仍然不充分、不均衡。

沿边开发开放问题在中国学术界有广泛的讨论，自1990年代末开始，来自地理学、经济学、政治学、公共管理学、国际问题研究等学科的学者积极参与这个具有重要理论和现实意义的话题讨论，奠定了扎实的研究基础。当前对沿边开发开放问题的研究成果集中于以下三类：一是梳理沿边开发开放的历史脉络^①；二是探讨中国沿边开发开放政策绩效和影响因素^②；三是分析沿边地区与周边地区的跨

基金项目：本文是中国社会科学院中国边疆研究所创新工程项目“中国边疆治理体系与治理能力现代化研究”的阶段性成果。

作者简介：初冬梅，女，中国社会科学院中国边疆研究所副研究员，主要从事俄罗斯研究，中俄关系与中国边疆研究。

① 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》，《东南亚纵横》2015年第1期；李青：《中国边境贸易的历史回顾与“十三五”发展的新特征》，《区域经济评论》2015年第2期；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》，《经济社会体制比较》2017年第2期；冯建勇：《边疆的“地方”格局与“世界”意义——四十年来中国边疆对外开放的理路与目标》，《学术月刊》2018年第12期；孙久文、蒋治：《沿边地区对外开放70年的回顾与展望》，《经济地理》2019年第11期；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》，《区域经济评论》2021年第1期。

② 李天籽：《地理距离、边界效应与中国沿边地区跨境次区域合作——兼论珲春国际合作示范区的发展》，《东北亚论坛》2014年第4期；李天籽：《中国沿边的跨境经济合作的边界效应》，《经济地理》2015年第10期；霍强、蒋冠：《中国—东盟自贸区框架下的沿边开发开放与边界效应演化——基于全国和广西、云南的数据分析》，《广西社会科学》2017年第8期；林善浪、胡小丽：《边境效应、邻近效应与沿边地区双边贸易：基于贸易相对集中视角》，《世界经济研究》2019年第4期。

境经济合作，重点强调沿边开放问题^①。自2013年中国“一带一路”倡议提出以来，学者们对如何进一步深化沿边开发开放进行了热烈的讨论。^②由此可见，当前对于沿边开发开放问题的研究多集中于政府政策研究，以及地理相毗邻地区间跨境经济合作问题，较少有从边疆治理的视角，分析边疆治理体系与治理能力对沿边开发开放的影响。

边疆治理是国家治理的一项重要任务，方盛举认为，边疆治理是“以政府主导的多元主体为实现边疆地区安全、稳定与发展，依法对边疆区域内的国家事务和社会公共事务进行管理和处置的活动及过程”^③。治理包含着多元参与，共同处理事务之意蕴。从纵向看，边疆治理体系包括中央政府与地方政府之间的互动；从横向看，边疆治理体系包括政府、市场与社会的互动。其中，政府是中国边疆治理的主导方。中央政府制定边疆地区发展的战略方向，地方政府采取具体措施落实中央政府的战略意图。在政府制定的管理规则指导下，市场和社会积极参与涉及中国边疆地区发展的事务。

边疆治理的目标是实现边疆地区的安全稳定与繁荣发展。^④沿边开发开放集中于繁荣发展议题，是中国边疆治理的一项重要内容，也是边疆治理绩效的具体体现。本文梳理中国沿边开发开放历程，从边疆治理角度分析沿边开发开放的现状和面临的问题，并对进一步深化沿边开发开放水平提出对策建议。

二、从谨慎开放到和谐周边：中国沿边开发开放历程

改革开放以来，中国国家重大战略制定具有“刺

激—调试”特征。^⑤实行沿边开发开放政策在很大程度上是中央政府为应对国际环境刺激所作出的战略调整。换言之，中国沿边地区开发开放的每一次重大举措，都在国际环境风云变幻与国家战略调整中应运而生。本文根据这条线索，把改革开放以来中国沿边开发开放进程划分为起步阶段（1978—1991年）、第一轮沿边开发开放政策（1992—2012年）和第二轮沿边开发开放政策（2013年至今）三个阶段（见表1），体现了中国沿边从谨慎开放到和谐周边的开发开放历程。

表1 中国沿边开发开放政策的阶段划分与具体举措

	起步阶段 (1978—1991年)	第一轮沿边开发 开放(1992—2012 年)	第二轮沿边开发开放 (2013年至今)
国际 形势	中美关系 和中苏关 系相继改 善，国际 环境相对 稳定。	苏东剧变，中国 加入WTO，中国 纳入世界贸易体 系。	百年未有之大变局，中 美战略冲突。
国家 战略	以经济建 设为中心， 改革开放 政策。	确立中国特色社 会主义建设道路， 西部大开发战略 和东北振兴战略。	打造周边命运共同体， “一带一路”倡议，粤 港澳大湾区建设，自贸 区战略，全面建成小康 社会。
沿边 开发 开放 举措	恢复边境 贸易。	1992年正式出台 沿边开发开放政 策，设立14个沿 边开发开放城市， 批准国家级重点 开发开放试验区。	先后出台第二轮沿边开 发开放政策，沿边开发 开放上升到国家战略的 高度，沿海、内陆、沿 边“三位一体”，陆海 内外联动、东西双向互 济的开放格局。

资料来源：作者根据《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》（1978年12月22日），<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64563/65371/4441902.html>；《中国共产党第十三次全国代表大会报告》（1987年10月），<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/134580/135652/>

- ① 邵冰：《中国沿边地区跨境经济合作研究》，《经济纵横》2015年第2期；赵可金：《中国边疆开发与周边政治经济学——以内蒙古呼伦贝尔沿边开发及其对蒙俄开放为例》，《当代亚太》2019年第6期；吴昊、闫涛：《长吉图先导区：探索沿边地区开发开放的新模式》，《东北亚论坛》2010年第2期；云倩、张磊等：《广西沿边开发开放调研报告》，《东南亚纵横》2014年第1期；雷小华：《建设中国沿边地区开发开放排头兵的对策研究——以广西东兴重点开发开放试验区建设为例》，《东南亚纵横》2014年第1期。
- ② 张成立：《“一带一路”战略给沿边地区开发开放带来的新机遇——以绥芬河市为例》，《对外经贸》2015年第9期；全毅、王春丽：《“一带一路”倡议与中国沿边开发开放新格局》，《边界与海洋研究》2019年第4期；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》，《边界与海洋研究》2019年第4期；杨磊：《“一带一路”战略下广西沿边经济带建设发展探析》，《经济研究参考》2016年第65期。
- ③ 方盛举、陈然：《现代国家治理视角下的边疆：内涵、特征与地位》，《云南师范大学学报（哲学社会科学版）》2019年第4期。
- ④ 龙金菊：《价值与道义：中国共产党民族事务治理探索的基本遵循》，《湖北民族大学学报（哲学社会科学版）》2021年第1期。
- ⑤ 倪星、郑崇明、原超：《中国之治的深圳样本：一个纵向共演的理论框架》，《政治学研究》2020年第4期。

index.html; 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》，北京：人民出版社，2001年；国务院：《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》（国发〔2009〕33号），http://www.gov.cn/gongbao/content/2009/content_1417927.htm；国家发展改革委、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》，北京：外文出版社，2015年；《中国共产党第十八次全国代表大会报告》（2012年11月），<http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151.html>等相关文件整理而得。

第一阶段，起步阶段（1978—1991年）。

中华人民共和国成立初期，受国际环境影响，中国沿边地区基本处于封闭状态。^①固土守边，捍卫领土完整是当时中国中央政府对边疆地区的重要定位。^②随着中美关系和中苏关系相继改善，中国面临的国际环境相对稳定。中国共产党十一届三中全会开启了中国改革开放新篇章，国家发展重心转移到经济建设中来。随着改革开放政策的深入贯彻，中国沿边地区的边境贸易逐渐恢复。中共中央、国务院在批转《关于民族工作几个重要问题的报告》（1987年）时，指示新疆、西藏、云南等省区和其他一些民族地区进一步实施对外开放，加快经济发展。1991年4月，国务院办公厅批转《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》，鼓励扩大边境贸易。在这一时期，沿边开发开放没有正式提出，但边疆地区的经济建设和对外开放逐渐被纳入边疆治理的重要内容。边境贸易是沿边开放的主要形式。

第二阶段，第一轮沿边开发开放政策实施期（1992—2012年）。

苏东剧变引发了关于社会主义道路的讨论。邓小平南方谈话后，中国确立了中国特色社会主义市场经济建设的道路。1992年初，中国正式实施沿边开发开放战略，国务院先后批准设立14个沿边开放城市，中国进入大规模的沿边开发阶段。中国出

台《国务院关于进一步对外开放黑河等四个边境城市的通知》（1992年），给予沿边省区的省会城市与沿海开放城市同等的优惠政策。加入WTO让中国快速加入全球价值链分工体系，确立起出口导向型工业化战略，实现高速经济增长。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。为解决区域经济发展不平衡问题，中国政府开始实施西部大开发战略和东北振兴战略。在上述战略框架内，沿边开发开放的水平得以提升。2012年8月，国家批准设立广西东兴、云南瑞丽、内蒙古满洲里作为重点开发开放试验区。

第三阶段，第二轮沿边开发开放政策实施期（2013年至今）。

2013年中共中央召开首次周边外交工作座谈会，打造周边命运共同体成为中国外交的重要组成部分。从2013年开始，中国政府先后出台了支持沿边开发开放的重要文件，第一次系统地从国家总体战略的高度，阐述和定位沿边开发开放问题。沿边开发开放被上升到国家发展与治理战略的重要组成部分。同时，在原来政策的基础上，形成了对沿边地区开发开放政策的支持体系。中共十八大拉开了新一轮沿边开发开放的序幕。中国政府发布《关于构建开放型经济新体制的若干意见》（2015年5月），确立了沿海、内陆、沿边“三位一体”的开放格局，并相继颁布文件，加快沿边开发开放。^③以此为基础，地方政府因地制宜，纷纷制定本省区的沿边开发开放规划。

改革开放以来，中国经济增长率从改革开放前的（1953—1978年）4.3%提高到改革开放后的（1978—2018年）9.7%，^④中国一跃成为全球第二大

① 孙久文、蒋治：《沿边地区对外开70年的回顾与展望》。

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》。

③ 参见国务院：《国务院关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》（国发〔2015〕72号），http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-01/07/content_10561.htm；国务院：《国务院关于同意设立黑龙江绥芬河——东宁重点开发开放试验区的批复》（国函〔2016〕71号），http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2016-04/27/content_5068352.htm；国务院：《国务院关于同意设立云南勐腊（磨憨）重点开发开放试验区的批复》（国函〔2015〕112号），http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2015-07/23/content_10026.htm；国务院：《国务院关于同意设立内蒙古二连浩特重点开发开放试验区的批复》（国函〔2014〕74号），http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2014-06/12/content_8875.htm；《国务院关于同意设立广西凭祥重点开发开放试验区的批复》（国函〔2016〕141号），http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2016-08/12/content_5099097.htm等。

④ 参见林毅夫：《解读中国经济》，北京：北京大学出版社，2018年。

经济体,为实现联合国千年发展目标做出了巨大贡献。中共十九大以来,中国的战略目标是全面建成小康社会。中共十九大报告提出“形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局”,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(以下简称“国家十四五规划”)明确提出了推动东北振兴取得新突破、支持特殊类型地区发展、积极拓展海洋经济发展空间与深度参与全球海洋治理、提升对外开放平台功能、优化区域开放布局、推进基础设施互联互通、积极营造良好外部环境多项涉及沿边开发开放的重点任务。该阶段政府依法治国能力与制度建设不断完善,沿边开发开放的相关政策法律体系逐步健全,如《外商投资法》和《优化营商环境条例》于2020年1月1日正式施行。沿边地区有序地步入国家“陆海内外联动、东西双向互济”的全面开放新格局。中央政府不断提高沿边开发开放政策地位,加大政策扶持力度。

三、边疆治理视域下中国沿边开发开放的现状和存在的问题

经过20余年的发展,沿边地区的经济发展已经取得了显著成绩,对外开放水平也大幅提高。沿边地区部分口岸城市已经摸索出一套有特色的发展模式,在国际次区域合作中发挥引领作用。沿边地区基础设施建设成效显著,黑河—布拉戈维申斯克公路桥建成合龙,中俄天然气管道2019年建成通气。沿边地区与周边国家和地区在政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通方面,取得了一定成绩。但是,与沿海地区和部分内陆地区相比,沿边地区的经济社会发展水平依然滞后,且地区间差距呈不断扩大的趋势。中国沿边开发开放进程也存在诸多问题和困难。

(一) 中国沿边开发开放的现状

中国沿边开发开放政策启动至今,政策体系日趋完善,沿边开发开放的空间得以拓展,沿边开发开放水平显著提升,但仍落后于沿海和部分内陆地区。

1. 政策体系日趋完善

在支持边疆地区经济社会发展和对外经济合作方面,当前中国实行的主要国家战略和政策包括:

“一带一路”倡议、自贸区和自贸港战略,另外,粤港澳大湾区规划等文件也部分涉及沿边开发开放内容。“一带一路”倡议,特别是六大国际经济合

作廊道中,沿边地区是重要的参与建设主体。各省区纷纷出台了本省的对接方案,积极参与“一带一路”建设。黑龙江省出台了“龙江陆海丝绸之路经济带”政策,新疆维吾尔自治区出台了“丝绸之路经济带核心区”政策,等等。中国自贸区战略是沿边开发开放的又一项重要政策支点。当前,中国沿边三个省区设立了沿边型自由贸易试验区。粤港澳大湾区和海南自由贸易港建设,有助于进一步提高相关沿边地区的开发开放水平。

国家“十四五”规划强调,要“增强边疆地区发展能力,强化人口和经济支撑”,要“加强与周边国家互联互通”,不断“扩大与周边国家贸易规模,稳定国际市场份额”,继续“以沿海经济带为支撑,深化与周边国家涉海合作”,可见“十四五”期间,沿边开发开放在新时期中国构建内外联动、双向循环的新空间发展格局方面的重要意义将得到进一步加强。中国政府对沿边开发开放进行了战略布局,政府颁布的多项区域发展战略规划中,都涉及边疆地区开发开放的内容。除政策文件外,中央政府不断为地方政府赋权,授权建立试验区,沿边地区建立了多种先导平台,如开发开放实验区、边境经济合作区、跨境经济合作区和境外经贸合作区等。在上述平台中,中央政府进一步为地方政府赋权,给予地方一定的优惠政策。

2. 沿边开发开放的空间得到拓展

经过多年发展,沿边开发开放的空间和纵深得以不断拓展。从沿边9省区的138个有陆地边境线的县、旗、市、市辖区和新疆生产建设兵团的58个边境团场,扩大到沿边9个省区。以沿边口岸和边境城市为支点的“小沿边”扩大为“大沿边”,这样就形成了口岸—城镇—腹地城镇联动发展的空间格局。

“一带一路”倡议为中国实行新一轮沿边开发开放和经略周边,做出了总体性战略部署。沿边地区开发开放以国际大通道建设为支撑,以重点开发开放试验区为先导,以沿边重要口岸城镇为依托,以边境经济合作区为载体,并且强调区域间协同发展。这样,沿海、沿江、沿边的开发开放被有机统筹起来。经多年开发开放,沿边9省区有了良好的基础,9省区因地制宜,建立各自的开放合作平台,挖掘自己的开放优势和亮点。如云南有孟中印缅经济走廊、昆明—万象—曼谷—老泰经济走廊等空间

布局。

3. 沿边开发开放水平显著提升, 但落后于沿海和部分内陆地区

经过几十年的发展, 沿边地区发展了一批发展型边境城市, 如珲春、丹东、黑河、满洲里、霍尔果斯、东兴、凭祥等。沿边地区形成了口岸—城镇—腹地城镇联动的发展格局。沿边地区设立了多种平台, 推动沿边地区的经济发展和对外合作。沿边地区的对外开放度显著提升, 边境贸易的内容和形式不断丰富和创新, 东西双向互济的开放格局初步形成。

然而与沿海地区和部分内陆地区相比, 沿边地区的开发开放水平仍明显落后。沿边地区产业结构相对单一, “口岸经济”占比过高, 内生发展动力不足。从人均 GDP 和经济发达水平来看, 沿边 9 省区明显落后于沿海和部分内陆地区, 并且, 随着改革开放的推进, 这种地区差异加速扩大。从对外贸易额占全国比重来看, 沿边省区进出口额占全国的比重呈现波动和下滑态势。据中国国家统计局数据, 1996 年, 沿边 9 省区进出口总额占全国比重的 9.65%, 之后逐年下滑, 2006 年只有 6.26%, 之后基本在 6.26%—7.26% 之间徘徊。可以看到, 在过去 20 多年中, 沿边地区外贸发展整体滞后于全国平均发展水平。^①

2013 年以来, 中国经济发展的地区差异呈现出进一步扩大的趋势。习近平总书记 2019 年 8 月 26 日在中央财经委员会第五次会议上指出, 当前中国区域发展的新问题是, 区域经济发展分化态势明显。一些北方省份增长放缓, 全国经济重心进一步南移。中国经济发展的地区差距不仅体现在经济总量和增速上, 更体现在经济增长方式上。^②

(二) 中国沿边开发开放存在的问题

中国沿边开发开放在取得成绩的同时, 也存在诸多问题。这些问题的存在, 一定程度上延缓了中国沿边开发开放进程。

1. 中央对沿边开发开放的政策扶持力度不及沿海

中国沿边开发开放尚未形成有力的政策支撑体系, 现有政策缺乏系统性和连贯性, 更缺乏具体配套支持措施。沿边开发开放, 应该包括对内开发和

对外开放两个部分。不过, 沿边地区的对内开发和对外开放缺乏有机结合。1992 年实施的第一轮沿边开发开放政策支持力度不够, 在沿海和内陆地区相继开发的背景下, 沿边开发开放的力度远不如沿海和内陆地区。边境贸易的优势逐步被沿海和内陆地区的相继开放所取代。边民互市贸易相关政策严重滞后, 免税额度跟不上时代需求。边贸的地域范围、主体资格和贸易业态受到严格规定, 使沿边开放与总体开放处于割裂状态。

沿边地区开发开放的平台主要有重点开发开放试验区、经济合作区以及海关特殊监管区域。不同平台产生的背景不同, 功能定位和政策设计存在一定差异。沿边地区国家级开发开放平台的种类和数量不多, 布局和功能也有待优化。

2. 难以平衡安全与发展问题

沿边开发开放看起来是经济社会发展问题, 实际上是发展与安全的平衡问题。国家边界涉及主权与领土问题, 每个国家对边境地区都会加以更加严格的管控。这就面临选择难题。鱼与熊掌不可兼得, 以往面临的是两难选择。在当前的互联时代里, 则面临“迅速、开放与安全”的三难选择, 这三个目标最多一次只能选择两个, 同时不得不放弃第三个目标。如果选择迅速和开放, 边界安全可能受到威胁。如果选择安全和开放, 只能牺牲速度。为此, 需要选择主动管理的有序开放, 根据外部风险的变化, 调整开放力度。

在边疆治理层面, 这涉及国内负责安全与负责发展的部门之间的协调问题。负责沿边开发开放的部门包括海关监管、检验检疫、外交、边防边检等负责安全的部门, 以及发改委等负责发展的部门。各部门通常各司其职, 负责安全的部门强调安全的重要性, 负责发展的部门强调经济发展的重要性, 彼此沟通协调的机制欠缺, 沟通成本较高, 导致中央的部分优惠政策在地方难以具体落实。在边境经济合作区内, 管委会机构规格通常较低, 体制不顺, 政府下放的管理权限不充分, 管委会难以统筹工作, 发挥先导作用。

3. 央地互动层面: 地方政府主动性需要提高
大国发展道路的关键在于分权, 即中央政府

① 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》。

② 邓忠奇、高廷帆、朱峰:《地区差距与供给侧结构性改革——“三期叠加”下的内生增长》,《经济研究》2020年第10期。

负责政策的顶层设计，地方政府具体负责政策的执行。中央政府统一领导与发挥地方政府积极性相结合，这样的制度基础对地方经济发展具有正向激励作用。1994年中国实行“分税制”以来，地方政府达成了“为增长而竞争”的发展共识。沈坤荣提出，改革开放至今，在中国经济高速增长方面，地方政府发挥了极为重要的作用。^①

在边疆治理领域，中央政府和地方政府之间有一个互塑和共演过程。通常来说，央地互动链条如下：在外部刺激下，中央政府制定战略方针，为地方政府赋权，地方政府制定具体措施落实中央精神，地方政府将取得的成绩反馈给中央，中央政府根据反馈调整政策。倪星等指出，在深圳案例中，中央政府赋权地方，深圳政府不断摸索发展经验，用优异的成绩回馈中央，中央政府进一步赋权给地方政府。深圳地方政府敢于摸着石头过河，在不触及中央政策红线的范围内，勇于创新，从而打造出中国国家治理的善治样本。^②

在沿边开发开放领域，沿边省区的各级地方政府需要提高自主能动性，敢于探索符合本地区的发展模式。第一轮沿边开发政策随着规划时间节点的到来，已经陆续停止。《关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》等新优惠政策相继出台。新出台的优惠政策没有提供具体的实施细则，是一些原则性的规定。这样，地方政府有了更大的自主权，可以根据本地区的发展需求和资源禀赋，制定本地区的开发开放政策。

4. 社会与市场对边疆治理参与度较低

林毅夫认为，“有效市场”+“有为政府”的中国特色社会主义市场经济发展模式，是中国奇迹的制度之源。^③国家治理核心在于“政府—市场—社会”多元共治。张晓晶认为，为解决区域的差异性治理与市场的统一性配置目标间存在的深刻矛盾，需要强调政府、市场、社会三方共治。^④在推进市场化改革的进程中，要发挥市场的决定作用，同时要促进社会组织的发育，在提高国家韧性方面，

强调法治政府和责任政府。^⑤

现代社会具有多元的发展诉求，多元共治是现代国家治理的显著特征。要实现边疆治理现代化，需要打破原有的单一性、直线型、扁平化的治理模式。^⑥在沿边开发开放进程中，可以看到，社会与市场的参与度较低。市场功能很大程度上被地方政府所取代，在一些关键领域，地方政府总是游走在管控的边缘。需要还权于市场，让市场在资源调配中发挥主导作用，政府发挥的是监管和监控职能。社会的积极参与，有助于边疆地区培育更加公平公正的经济活动环境。

四、边疆治理视角下进一步提升中国沿边开发开放水平的政策建议

“十四五”时期的边疆发展问题必须立足习近平总书记提出的“胸怀两个大局”来研究，即中华民族伟大复兴的战略全局和世界百年未有之大变局。中国将在全面建成小康社会基础上，全面开启中国特色社会主义现代化建设新征程。全球经济发展中，国家和政府的作用更加凸显，新冠疫情强化了这种逆全球化的发展趋势。新冠病毒的全球传播重新塑造着国家间的边界。中国周边国际环境的新变化也凸显边疆与边界的意义。为适应新形势，边疆地区需要认真梳理发展思路，加强发展能力建设。为了进一步提升中国沿边开发开放水平，建议如下：

第一，在中国发展战略的大棋盘里部署沿边开发开放战略。

中国从经济快速发展向高质量发展转型。自2020年全国“两会”以来，中国政府逐步形成以国内大循环为主、国内国际双循环相互促进的新发展格局。这是在新一轮科技革命和产业革命蓬勃兴起之际，胸怀“两个大局”，立足于中国基本国情提出的新发展战略。新发展战略加强国内大循环的主导作用，以国际循环提升国内大循环的效率和水平，实现国内国际双循环互促共进。新的经济格局将会重塑包括边疆地区在内的中国经济地理。中国

① 郎丽华、周明生、刘召圣：《中国70年发展历程与大国发展模式》，《经济研究》2019年第10期。

② 倪星、郑崇明、原超：《中国之治的深圳样本：一个纵向共演的理论框架》。

③ 参见林毅夫：《解读中国经济》。

④ 郎丽华、周明生、刘召圣：《中国70年发展历程与大国发展模式》。

⑤ 参见林毅夫：《解读中国经济》。

⑥ 黄小军：《多元共治：边疆治理现代化的路径选择》，《云南社会科学》2021年第1期。

“一带一路”倡议提出了在统筹国内国际两个大局的前提下，一体化发展各个区域的总体构想。中央政府和沿边省区各级政府应该秉持全国一盘棋的大局观，结合自身优势，积极参与双循环大局建设。

第二，在沿边省区进一步推动区域优势互补协调发展的新型城镇化战略，优化要素资源的空间配置。

在沿边省区进一步推动城市群建设，打造新的增长极。以聚集能力强的沿边城市和省会城市为网络节点，吸引资源要素，并在周边发展卫星城镇，形成新型的城市网络体系，聚集产业和人口。沿边城市规模的扩大和城市网络的健全，有助于巩固边疆安全，有助于提高资源利用率，推动沿边经济社会的可持续发展。同时应该利用后发优势，增强沿边城市和城市群的人口承载能力，避免污染、拥堵等现代城市病的发生，带动经济效率的提升，提高沿边城市人口的幸福指数。

第三，沿边省区进一步深化供给侧结构性改革，提高经济发展的创新驱动。

中国经济已经进入新常态，沿边省区尤其需要进一步深化供给侧结构性改革，调整经济增长的结构模式。深化沿边省区科研和教育体制改革，国有企业改革。供给侧改革有助于沿边省区重工业和低效率企业的转型升级。从“供给侧”和“调结构”两个方面促进供给，推动形成“双循环”新发展格局。在新冠疫情进一步放缓全球经济发展速度的情况下，沿边省区需要顶住压力，保持改革定力。

在国际形势风云变幻，中国决定构建“双循环”的新发展格局，构建陆海统筹、东西互济的开放格局的背景下，沿边省区地方政府需要有万类霜天竞自由的精神。在数字经济、人工智能、5G等新兴领域汹涌而至之际，以创新思维，立足本地比较优势，培育核心竞争力，适当承接沿海与内地转移产业。如东北地区可以发挥农业优势和较好的重工业与科研基础，加强与东北亚国家科技合作，发展高新科技、现代制造业和现代农业。可以哈尔滨工业大学等老牌院校为依托，重振具有战略意义的基础科学，构建中国高科技阵地，攻克“卡脖子”技术难题，畅通产业链和创新链，提升产业基础能力和产业链水平。沿边地区无法简单复制沿海地区的成

功经验，目前世界上并无现成经验可循。沿边地区遇到所谓“成长的烦恼”，只能从自我的深处寻找解决之钥。

第四，加强沿边省区地方政府治理能力建设和服务意识。

林毅夫认为，“有为政府”通过因势利导的选择与禀赋匹配的优势产业推动收入增长和结构升级，是中国发展的一个成功经验。^①沿边省区地方政府应该积极成为“有为政府”，作为公平公正营商规则的制定者和监督者，提高制定规则的能力和监管效率。科学选拔沿边省区地方政府官员，提高官员任职经历和能力与地方需求的匹配程度。

为提高沟通效率，优化沿边地区安全与发展的平衡问题，建议在沿边省区各级地方政府建立部门间协商机制，评估与通报沿边地区面临的外部环境威胁与发展问题。在保障边疆安全的前提下，确立门户原则。因时而动，因地制宜，在外部威胁高的时候，关小或关闭门户；在外部威胁低的情况下，敞开门户，确保对外开放有秩序地进行。由于沿边开放涉及两个国家的政府部门，建议建立健全沿边地方政府与周边国家地方政府间的协商机制，提高现有协商机制的办事效率。良好的协商机制是保障互联互通的关键。

加强地方政府的服务意识，提高政务办事效率，有助于提高沿边省区营商环境质量，培育更加健康的市场和更有活力的社会，提高各方参与地方建设的自主性和积极性。

第五，建议沿边省区进一步打破行政壁垒，在开发开放领域加强省际合作。

进一步打破行政壁垒有助于建立统一的经济空间和大市场，促进经济要素的自由流动和空间优化。打破行政壁垒，有助于省区间避免简单竞争，形成优势互补的区域布局。在开放方面，有助于提升“走出去”和“引进来”的质量。各边疆地区应根据周边地缘环境，以及本省区特点，积极实现统筹分工协作。在对俄合作方面，东北、内蒙古与新疆需要更紧密的合作，避免同质竞争现象。海南省在自贸区政策牵引下，应该在粤港澳大湾区规划框架内，加强与周边邻省的经济联系。

[责任编辑：赵蔚平、杜雪飞]

^① 参见林毅夫：《解读中国经济》。