



加快构建我国边疆开放发展新优势

章海源

(广西大学 中国边疆经济研究院, 广西南宁 530004)

【摘要】 新中国成立以来,我国与周边国家以开展边境贸易为基本形态实现了边疆开放发展,随着改革开放及与周边国家恢复正常关系,边疆开放发展逐步恢复并进入了新的阶段。当前,全球政治经济格局深度调整,单边主义等逆全球化思潮涌动,我国周边区域矛盾冲突不断,环境日益复杂;我国经济步入新常态,国内区域经济发展不平衡等深层次结构问题仍较为突出,边疆地区也面临发展基础薄弱、政策支持力度不足、与周边国家合作层次偏低等多层问题。随着我国加快构建全面开放新格局和“一带一路”建设不断深入,边疆地区深化改革、加快开放发展刻不容缓。当前,应加快推动边疆地区实现可持续发展,塑造由产业优势、营商环境、市场优势和治理优势等共同组成的边疆地区综合竞争新优势。

【关键词】 边疆地区;开放发展;“一带一路”;新形势;新优势

【中图分类号】 F127

【文献标识码】 A

【文章编号】 2096-5583 (2020) 05-0110-11

【DOI】 10.19643/j.cnki.naer.2020.05.008

【收稿日期】 2020-08-20

【作者简介】 章海源 (1978-),男,江苏沭阳人,广西大学中国边疆经济研究院特聘研究员,商务部国际贸易经济合作研究院美大所副主任,研究方向:对外经贸、边疆开放开发。

边疆地区是连接两个或多个国家(地区)的交汇区,是不同国家(地区)政治、经济、文化、民族、宗教等多种事务频繁接触和交往的前沿,边疆地区的安全与稳定,关系到整个国家的安全与稳定。当前,全球政治经济格局深度调整,单边主义等逆全球化思潮涌动,美方不断升级对我国贸易争端,新冠病毒疫情常态化趋势明显,我国周边区域矛盾冲突不断,国际环境日益复杂;从国内看,随着我国经济社会快速发展,经济总量跃居世界第二,我国经济步入新常态,但国内区域经济发展不平衡等深层次结构问题仍较为突出,改革开放、经济发展的任务仍然艰巨。顺应全球格局重

大变化，特别是“一带一路”建设不断深入，我国加快构建全面开放新格局，边疆地区战略地位和作用进一步凸显。加快推进我国边疆地区形成开放发展新优势，促进边境贸易和产业转型升级，提升边疆地区的开放开发水平，具有重大的战略意义。

一、我国边疆开放发展主要历程

我国陆地边境从辽宁鸭绿江口至广西北部湾，长达2.28万公里，分布着9省（区）的138个边境县（旗、市、市辖区）和新疆生产建设兵团的58个边境团场，与周边14个国家和地区接壤。新中国成立以来，我国与周边国家以开展边境贸易为基本形态实现了边疆开放发展，20世纪50年代初先后与苏联、越南、朝鲜、印度等毗邻国家签署了有关边境贸易的协定，边境贸易逐步恢复和发展起来。20世纪60—70年代因多种原因，我国与某些毗邻国家边境贸易一度中断。自20世纪80年代初，随着我国改革开放以及与周边国家恢复正常关系，边境贸易也陆续恢复并进入了新的发展时期，边疆开放发展也不断深入。根据不同时期国内外形势，以边境贸易发展为主线，我国边疆开放开发大致可以分为以下几个阶段：

（一）第一阶段：初步恢复阶段（1980—1991年）

党的十一届三中全会以后，我国与邻国边境两侧的居民开始贸易往来，出现生活用品的少量互换，边境贸易出现恢复的态势。1981年我国通过吉林省口岸开放，恢复了与朝鲜的边境贸易；1982和1983年我国和前苏联进行换文，先后指定黑龙江省绥芬河和黑河作为通商口岸，批准恢复两国的边境贸易往来。1983年我国重新开放了新疆维吾尔自治区的霍尔果斯、吐尔尕特两个对苏口岸，以及内蒙古自治区的满洲里对苏口岸；1984年我国重新开放了吉林省的珲春对苏口岸，至此对苏边境贸易全面展开。1985年我国开放了二连浩特口岸，恢复与蒙古国的边境贸易；1986年与老挝、尼泊尔、巴基斯坦的边境贸易得到恢复；与缅甸的边境贸易也随后逐步正常化；1991年中国与印度政府就恢复边境贸易达成协议；1992年与越南的边境贸易正式恢复。

为了鼓励边境贸易的发展，1984年国务院批准实施了《边境小额贸易暂行管理办法》，这是我国关于边境贸易的第一个基础性法规文件，为边境贸易发展提供了法律保障。1988年国务院发布《关于黑龙江省对苏联边境贸易和经济合作问题的批复》，对发展边境贸易赋予了8条优惠政策，其他省区也比照执行，从而使北疆五省区对苏联、蒙古国等国家的边境贸易进入了新的发展阶段。同年2月，国务院出台《关于加快和深化对外贸易体制改革若干问题的规定》，这一政策使我国对外贸易管理体制进入一个新的阶段，边境贸易作为一种特殊贸易形式，经过这一时期探索发展，也获得了较快的发展。针对外贸体制改革和边境贸易中出现的问题，1990年国务院颁布《关于进一步改革和完善对外贸易体制若干问题的决定》，1991年国务院又颁布了专门针对边境贸易发展的政策文件，即《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》，对当时边境贸易发展秩序混乱状况进行了规范。这一时期边境贸易得到快速发展，同时也促进了边疆开放和发展。



（二）第二阶段：快速发展阶段（1992—1997年）

1992年沿边开放正式上升为国家战略，边疆开放从广度上和深度上都得到不断拓展。1992年国家颁布了《国务院关于进一步开展与原苏联各国经贸关系的通知》，对与前苏联、东欧国家及朝鲜、蒙古国、越南、缅甸等国开展包括边境贸易在内的易货贸易给予特殊优惠政策。同年，又批准设立14个边疆开放城市和14个边境经济合作区，边疆地区的开发开放进入了快速发展阶段。这一时期，我国与毗邻国家的边境贸易及经济技术合作得到了快速发展，边贸规模急剧扩大，我国的边境贸易在1993年达到顶峰。边境贸易经营主体迅速增加，除原有的国有企业和集体企业外，民营企业 and 个体企业也发挥了重要作用。这一时期边境贸易的方式仍以易货贸易为主，同时辅以现汇贸易等方式。

在边境贸易得以迅猛发展的同时，由于市场发育不充分，同时缺失相关法律法规，很多边贸企业缺乏规范管理，人员结构也相对复杂，导致边境贸易经营秩序混乱、出口商品质量低劣，出现“边贸无边”等诸多问题。为整顿边境贸易秩序，国家对边境贸易部分进出口商品进行严格的审批，实行配额管理。1996年，国家发布《国务院关于边境贸易有关问题的通知》，对边境贸易有关问题进行规范：将边境贸易与一般贸易区别开来；对边境贸易的两种形式，即边民互市和边境小额贸易进行界定；对边境小额贸易企业实行审批制，并制定相应的审批标准；边境小额贸易经营的产品逐步纳入到国家统一的外贸管理体制中，实行配额和许可证管理；边境小额贸易以及边境经济技术合作项下进口的商品统一实行进口关税和增值税减半。

（三）第三阶段：调整发展阶段（1998—2007年）

面对我国对外开放进一步深化的要求，为促进边境地区的经济发展，增强民族团结，繁荣边疆，稳定边疆，1998年国务院对边境贸易政策进行调整，出台了《关于进一步发展边境贸易的补充规定的通知》。国家还将边民互市贸易进口商品的免税额度提高到每人每天3000元人民币；同时保留边境小额贸易进口商品的进口关税和增值税减半征收；边境小额贸易经营权与边境经济技术合作经营权合二为一，即享受其中一种权利的企业可以自动享受另外一种权利；边境经济技术合作项下换回的物资，若为需要进口配额和许可证的商品，应领取进口许可证；边境小额贸易经营的、列入国家配额和许可证管理范围内的商品，每年切块下达到各省、自治区进行分配。这些政策的实施，使边境贸易逐步走上规范发展轨道。2003年国家颁布了《边境贸易外汇管理办法》，允许边境贸易企业在贸易结算是可以采用人民币、毗邻国家货币以及可自由兑换货币等多种方式，有效解决了长期困扰边境贸易企业在商品交易过程中的计价、结算和核销等系列问题。2003年4月，财政部颁布了《关于调整部分商品边境贸易进口税收政策的通知》，自2003年6月1日起，停止执行边贸20种商品的进口税收政策。在此期间，国家开始实施西部大开发战略，2000年国务院成立了西部地区开发领导小组，由时任国务院总理担任组长；2001年，国家开始实施兴边富民战略，并颁布兴边富民行动规划，这两大战略的实施，有力地推动了边疆地区的快速发展。

（四）第四阶段：规范发展阶段（2008—2011年）

随着我国经济发展水平的不断提高，边境地区对边境贸易发展的需求也在不断发生变化。原有的边境贸易政策在执行过程中也存在一些问题，如边民互市贸易进口规定的额度过少，边境小额贸易的“两减半”税收优惠政策难以落实，口岸基础设施和交通体系落后等。因此，2008年10月国家颁布《国务院关于促进边境地区经济贸易发展问题的批复》（92号文），对边境贸易政策进行了大幅度调整，主要包括：其一，自2008年11月1日起，用中央财政进行专项转移支付的办法，替代原来边境小额贸易进口税收按法定税率减半征收的做法，同时建立与口岸过货量等因素挂钩的适度增长机制，用于支持边境贸易和边境小额贸易企业的发展。其二，自2008年11月1日起，提高边民互市产品进口免税额度，由原来每人每日的3000元人民币提高到每人每日8000元人民币，同时研究制订边民互市进出口商品不予免税的清单。其三，加大支持边境口岸基础设施建设力度。每年国家安排沿边地区重点口岸专项建设资金，对边境地区的一类口岸查验等基础设施给予补助，并逐步增加投资额度。这一时期，对国家级边境经济合作区，比照中西部地区国家级经济技术开发区政策执行，对边合区基础设施项目贷款进行财政贴息。同时，对边境地区不合法、不合理的收费进行清理，进一步减轻边贸企业负担。

（五）第五阶段：稳步发展阶段（2012年以来）

党的十八大以来，我国边疆开放开发进入一个新的时代，十八届三中全会《决定》提出，“加快边疆开放步伐，允许边疆重点口岸、边境城市、经济合作区在人员往来、加工物流、旅游等方面实行特殊方式和政策”^①。从2013年起，国务院先后出台了《关于加快边疆地区开发开放若干意见》（国发50号文）《边疆地区开发开放规划（2012-2020）》《关于支持边疆重点地区开发开放若干政策措施的意见》（国发72号文）和《关于加大边民支持力度促进守边固边的指导意见》，把边疆地区的开发开放上升到国家战略。在这四个文件中，第一次系统地将边疆地区的开发开放从战略的高度进行阐述、定位，同时在原来政策的基础上，形成了对边疆地区开发开放政策支持的体系。特别是2013年“一带一路”倡议的提出，使边疆地区从改革开放的末梢变为前沿，边疆地区的开放发展成为国家战略的重点。其中国发〔2015〕72号文的印发实施，从深入推进兴边富民行动、改革体制机制、调整贸易结构、促进特色优势产业发展、提升旅游开放水平、加强基础设施建设、加大财税支持力度、鼓励金融创新与开放等8个方面提出了31条政策措施。

党的十九大以来，我国对区域发展和对外开放进行了全新的顶层设计，制定了新的区域发展和对外开放战略，如区域协调发展战略和乡村振兴战略、推动形成全面开放新格局等。特别提出“加大力度支持革命老区、民族地区、边境地区、贫困地区加快发展，强化举措推进西部大开发形成新格局”^②。这些顶层设计和新发展战略为边疆地区发展带来了难得的历史机遇。目前，我国边疆地

^① 引自中共中央十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》

^② 引自党的十九大报告



区分布有72个国家级口岸、14个边疆开放城市、8个重点开发开放试验区、2个跨境经济合作区和17个边境经济合作区。新一轮沿边开放战略实施以来，边疆开放发展大格局初步形成。

二、边疆开放发展面临的主要挑战和问题

自国家实施沿边开放战略以来，边疆地区开放发展程度不断加深，开放水平不断提高，但总体上看，由于边疆地区普遍地处偏远，经济基础薄弱，又受到周边国家经济发展水平低、市场发育不健全的制约，虽然经过改革开放40多年建设，在取得显著成效的同时，边疆地区整体发展仍落后于全国平均水平，地缘优势尚未得到充分发挥，加快边疆开放还存在诸多问题和挑战，特别是当前国际形势的剧烈变化，我国发展面临百年未有之大变局，正确认识和处理这些问题，对边疆地区经济社会健康、稳步发展具有重要意义。

（一）世界经济形势严峻，对边疆发展提出更高要求

全球经贸格局发生重大改变。2008年全球金融危机爆发之后，民粹主义、贸易保护主义抬头，地缘政治冲突不断加剧，冲击了全球合作的基础，当前，新冠病毒蔓延和影响可能成为一种常态化趋势，边疆地区开放发展面临的世界经济形势严峻，发展环境不断恶化。可以预见未来很长一段时期，世界经济将仍处于深度调整期，国际投资低迷，发达国家生产率增长缓慢，改善幅度有限，经济复苏仍处于低速轨道；新兴经济体和发展中国家经济也面临内需不振，经济增速放缓，经济结构性矛盾突出。叠加当前新冠疫情影响，有可能进一步导致全球化经济衰退。未来经济的发展，无论美欧等发达经济体还是新兴市场和发展中国家，都需要做出深刻调整，这种调整是一个漫长的过程，它使世界经济极有可能进入长期的低速增长期，而在此期间全球生产消费和国际贸易的增长空间将相对有限。

危机与萧条引发反全球化的新浪潮，新一轮竞争更加激烈。国际金融危机以来，以美国为首的西方发达国家对全球发展不平衡的回应是狭隘的，逆全球化趋势明显。2016年6月，英国公投脱欧，随后美国特朗普胜选，意大利修宪失败，荷兰、法国右翼政党势力抬头，而且荷兰、法国的领袖都在大选中提出了退出欧盟、限制移民的反全球化主张，经济全球化浪潮受到了阻滞，反全球化似乎正在从思潮演变为切实的大国政策。特别是美国特朗普政府，大力推行单边主义，其宣称：“美国公民只受制于美国政府制定的法律法规，而不受制于外国政府或国际机构作出的裁决。因此，在贸易政策问题上，特朗普政府将积极维护美国的主权。”这意味着，美国意图不受约束地对贸易伙伴国实施贸易保护主义。美国经贸政策的倒退及其不确定性，将引发全球经贸发展的一系列不确定性，甚至可能导致第二次世界大战以来全球贸易自由化态势的重大反转。在世界格局逆全球化发展、以邻为壑、各自为阵的背景下，新一轮产业竞争更加激烈。战略性新兴产业是世界各国目前争相发展的产业，不仅是发达国家、也是发展中国家应对危机、重振经济的重要选择。发达国家开始反思危机前过度追求经济服务化、虚拟化的“去工业化”发展模式，开始采取各种手段促进制造业

回归,更加注重实体经济发展。我国周边国家也不断在税收、土地、用工成本等多个方面出台优惠政策,以加大吸引外资力度。

面对全球经贸格局变化,我国对外开放格局亟待做出适应性调整,其中扩大边疆地区开放,深化与周边国家经济合作水平,构建周边以我国为主的供应链、产业链、价值链,将成为应对全球经贸格局变化,完善我对外开放格局,补齐我国全方位开放短板的关键一环。

(二) 周边环境复杂多变,与周边国家合作层次偏低

周边环境复杂多变。我国周边邻国众多,各国政治制度和经济发展水平各异,民族、宗教问题错综复杂,地缘环境复杂,敏感问题交织,政治安全局势多变,为我国边疆地区带来诸多不稳定因素。伴随着我国的和平崛起、美国“亚太战略”的实施以及全球化格局的重大变化,周边环境面临多重压力,一方面我国与周边国家在领土、领海、岛屿等方面争端不断,产业竞争压力与对外投资合作冲突加大,另一方面来自恐怖主义、环境、能源等非传统安全的威胁也在日益增加。

与周边国家合作层次偏低。边疆地区担负着我国和周边国家之间大量的经济、贸易和人文交往任务,是我国与周边国家交流的重要平台,在国家间交往中起到不可替代的重要作用。当前,我国边疆地区与毗邻国家开展了多层次多领域的合作和交往,但总体上看,还存在开放合作方式较为单一、合作层级不高等问题。同时,朝鲜、俄罗斯、蒙古国、哈萨克斯坦、缅甸、老挝、越南等邻国与我国接壤地区,也大多是该国落后、偏远地区,口岸、道路等基础设施落后,产业薄弱,发展能力严重不足。同时周边一些国家政策还存在较大的不确定性,对我仍存较重的防范心理^①。

(三) 边疆地区基础薄弱,严重制约发展后劲

总体上看,我国边疆大部分地区地处偏远,自然条件艰苦,远离中心城市,基础设施条件差,公共服务配套弱,人口密度较低,发展基础相对薄弱。

“通道经济”特征仍较为突出。近年来,我国边疆地区贸易实现较快速度增长,但与其他贸易方式相比,边境贸易的发展相对滞后,主要体现在贸易总量小、产品档次低等方面。2019年我国边境小额贸易2831.5亿元,其中出口2200.1亿元,进口631.4亿元。边贸出口商品结构单一,附加值相对较低,以劳动密集型和资源密集型产品为主,进口则以资源类产品为主。这些贸易产品易受政策调整、交通运输等因素影响。从目前情况看,边境贸易产品在边疆地区生产加工比例较低,边境地区尚未形成较为完整的产业链,产业链条过短,规模化生产能力仍较为低下;进口货物的相当部分也都直接销往内地,没有在当地实现落地加工,边民获得的报酬也相对较低,边贸“通道经济”的特征仍较为突出。

边疆开放平台建设相对滞后。边境口岸、边境城市、自由贸易试验区、沿边重点开发开放试验区以及边境(跨境)经济合作区等园区是我国边疆开放的主要平台载体,在推动边疆地区经济社会发展方面取得巨大成就。但就目前发展水平而言,边疆地区各类平台发展仍处于起步阶段,发展基

^① 章海源.我国沿边开放问题及发展方向研究[J].国际贸易,2017(08):12-14.



础仍较为薄弱，较东部和中部地区尚存在较大差距，未来发展还存在以下问题：一是建设资金严重不足。建设资金不足已成为制约边境地区发展的主要瓶颈。基础设施、公共事业项目及产业转型升级发展基本依靠地方财政投入，而边疆地区地方财政普遍不足。二是发展空间受限。以边境经济合作区建设为例，自1992年设立以来，经过近30年的发展，大多原划定的园区范围已被城市建设基本重合，建设用地指标严重不足，很多边境经济合作区都面临重大项目选址和落地困难的窘境。三是政策支持不够。国家在设立各类沿边重点园区之初，曾赋予边境地区有关贸易、财收、金融等多方面的扶持政策，现已陆续到期或取消，相比国内其他开放平台，边疆地区基本没有政策优势^①。

三、加快构建边疆地区开放发展新优势

面对全球经贸格局重大变化，我国对外开放格局亟待从世界格局演变和大国博弈的长远战略视角出发，综合考量全球化进程的新态势和中国在全球经贸格局中地位与作用的新变化，做出适应性调整，这对我国深化边疆开放也提出了新的要求。未来边疆地区开放发展需要多部门、多领域形成合力，加快推动形成边疆地区可持续发展能力，塑造由产业优势、营商环境、市场优势和治理优势等共同组成的边疆地区综合竞争优势。

（一）精确找准自身定位，主动承载国家战略

突出重点，形成战略支点。根据党的“十九大”提出构建全方位开放新格局的要求，加快推进和完善边疆重点城市和重大平台建设。充分考虑我国面向东南亚、印度洋、中亚（西亚）和东北亚等方向边疆地区的不同特点和地缘优势，以地理位置为基础，根据国家总体战略布局、各边疆地区战略位置、资源优势和国际大通道条件，合理完善布局，选取重点区域，打造类似当年的沿海经济特区，并设立相应的各类国家级开放平台。

加快建设边疆地区“一带一路”对接区和先行区。习近平总书记曾明确指出，“一带一路”建设要切实推进关键项目落地，以基础设施互联互通、产能合作及经贸产业合作区为抓手，实施好一批示范性项目，多搞一点早期收获，让有关国家不断有实实在在的获得感等。边疆地区未来发展，应以“一带一路”建设为统领，深化改革、扩大开放，打造成为政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通，以及六大经济走廊的对接区和先行区。制定和完善相关政策体系，允许在加工物流、人员往来、旅游合作等方面实行特殊方式和政策，拓展与周边国家在贸易、投资、基础设施建设等领域的合作，重点打造和承接“早期收获”项目，使之成为推进“一带一路”建设的重要承载平台。充分发挥地缘优势，在与毗邻国家合作基础上，进一步深化和扩展国内和国际市场范围，打造边疆地区发展的市场空间优势。

（二）深化体制机制改革，创造良好营商环境

营造市场化、国际化、法制化营商环境，是边疆地区继续深化改革，由开放末梢变开放前沿的

^① 章海源. 我国沿边开放问题及发展方向研究 [J]. 国际贸易, 2017, (08): 12-14.

必要条件。切实转变政府职能，建立适应边疆开放型经济发展、高效精简的体制机制。复制推广自贸试验区相关经验，转变政府职能，积极有效承接国家赋权，按照精简统一效能原则和“小政府、大社会”要求，深化大部门制改革和扁平化管理，优化行政机构设置。构建符合边疆特点的管理机制。实行负面清单管理制度，政府管理从事前审批向事中、事后监管转移。降低各种制度性成本，丰富创新主体，培育创新的土壤，营造激励创新的市场环境，构建起现代化的治理体系，精简审批环节及前置条件，缩短办理时限，减少不必要的资质资格认定及查验。创新对外合作机制，边疆地区应主动作为，与毗邻国家建立多层次的多双边定期会晤机制，创新国际合作机制，在产能合作、农业合作、劳务合作和贸易机制安排等多个领域，与毗邻国形成务实有效、具有特色的合作模式。在有条件的周边国家，积极推进边境地区企业走出去，加大境外经贸合作区建设力度，推动与周边国家开展高层次、宽领域、多形式的经济技术合作。

（三）积极培育市场主体，打造跨境产业链条

打造边疆地区产业优势，构建跨境产业链、供应链、价值链是构建边疆开放发展新优势的内在必要基础。当前，边疆地区的产业工业化程度较低，难以集聚重资产企业，而轻资产企业如文化产业、旅游产业类企业抗风险能力低、产业总量少且规模小，无法支撑边疆地区融入全球价值链体系。未来边疆地区应立足所在地区产业特点和毗邻国家的产业和资源特点，深入实施以市场为导向的优势资源转化战略，坚持新型工业化道路，发挥资源和区位优势，有效承接国际国内产业转移，拉动国内产业配套，大力培育市场主体，发展外向型优势产业，深化与周边国家产业交流合作，提升产业层次和核心竞争力。加强培育外向型的产业集群，建设能源资源进口加工基地、国际贸易基地、国际商贸物流基地、跨境旅游基地、进出口加工制造基地，形成生产、加工、贸易、投资、物流、旅游协同发展的特色产业。

资源能源产业。扩大与周边国家能源资源的开发与加工合作，支持国内有实力的企业利用周边国家的能源资源和技术优势，通过参股、控股、合作等方式，积极参与当地能源资源勘探开发和深加工。打造和延伸能源资源产业链，加大能源资源进口力度，大力发展边疆地区能源资源深加工产业，建设能源资源进口加工产业基地。推动能源资源国际通道建设，建立境内外上下游产业链互通、互动的周边能源资源合作机制，构建长期稳定、多元化的周边能源资源战略合作格局。

加工制造业。加强对边疆地区加工制造业发展的支持，重点发展食品、饮料、服装纺织、五金、家电、工程机械、建材、汽车摩托车、化肥等面向周边国家市场的加工制造业。发展外向型优势制造业，承接国际和沿海地区的出口产业转移，加快培育一批轻工、纺织服装、五金建材、机械、有色金属、装备制造、机电产品等产业基地。鼓励和支持发展高新技术和战略性新兴产业，以边疆地区为主要载体，发展壮大高新技术产业和战略性新兴产业，重点发展新能源、新材料、节能环保、生物制品、先进装备制造业等产业。

对外贸易和现代服务业。努力促进边疆地区对外贸易从进口、出口单一经营向进出口均衡发展



转变，从边境小额贸易和互市贸易向综合性多元化贸易转变，从地区性发展向带动区域发展转变，实现一般贸易和加工贸易协调发展，货物贸易和服务贸易相互促进。大力发展现代服务业和生产性服务贸易，边疆地区要依托区域中心城市、产业集聚区、货物集散地、交通枢纽等，建设一批国际物流节点和配送中心、物流园区，鼓励和支持发展跨国商贸物流产业。

农业。深化与周边国家农业合作水平，积极发展外向型和跨境合作的特色农业，充分利用我国的技术、资金优势和周边国家的资源优势，加强在农业综合开发领域的合作，推动形成与毗邻国家农业合作机制，有效培训国际农技人员，延伸农业产业链条，实行与毗邻国家在土地资源、农作物栽培技术、农林牧品种等农业资源的区域性合作配置和优势互补，积极推动跨境种植及粮食回运，与周边国家共享农业技术成果和经济效益，打造农业跨境合作产业链、供应链和价值链。

文化旅游业。发展边境和跨境特色旅游业，积极发展跨境旅游合作。发展边境特色文化产业，重点发展壮族、朝鲜族、维吾尔族、蒙族、藏族等少数民族文化产业，发展演艺、文化旅游、艺术品、工艺美术、节庆会展等文化产业，支持边疆地区利用特色资源打造文化产业亮点，鼓励边境地区将文化产业作为产业结构调整的重要着力点，建设边境文化产业基地、园区和特色产业群，加强与周边国家文化合作和交流，支持有条件的边境地区建设国际学校，加强对周边国家人员的教育和培训。

金融服务业。提高跨境金融服务水平，加快边疆地区银行、保险等金融服务业发展，鼓励金融机构调整和优化边疆地区网点布局，支持银行开立境外机构人民币结算账户，办理跨境人民币国际结算业务，畅通周边国家人民币回流机制。建立健全有利于中小企业发展的金融服务和信用担保体系。建立边境区域性金融中心，积极稳妥地推进金融对外开放合作。支持边疆地区金融机构“走出去”设立分支机构，开拓毗邻国家市场。

（四）加强基础设施建设，提升边疆发展能级

加强基础设施建设，实现互联互通。加大中央财政对边疆地区一般性和专项转移制度规模，边疆地区建设，未来重点是要加强与周边国家加强基础设施互联互通与战略规划对接，高起点规划和完善基础设施建设，构建贯通内外的大通道，把国内、国外开放有机结合，更好地利用两种资源、两种市场。坚持科学布局，选择具有一定基础条件和口岸优势的地方，集中进行开发建设，促进口岸、城镇、园区和产业互动发展。通过基础设施建设，打通关键节点，提升通达能力，发展陆海联运和江海联运，构筑海陆空多种运输方式有效衔接、相互补充的国际经贸大通道，实现连接内外、互联互通。

（五）加大政策支持力度，完善政策保障体系

治理体系和政策体系建设是构建边疆开放发展的体制机制保障。当前，边疆地区专项政策不足，没有形成完整的政策支持体系。边疆地区发展条件落后于沿海地区，若政策无地区差别，对边疆地区不利，下一步亟需加大对边疆地区的政策支持力度。

完善财政金融支撑体系建设。在目前国家财政转移支付边疆地区发展的基础上，创新财税制度，设计新的财税支撑体系，核心就是要赋予边疆地区更多的财税自主权，形成可持续发展的财税支撑体系。探索在边疆地区建立支持边疆发展国际贸易、国际物流、国际旅游和国际产业合作的投融资支撑体系。建立边疆地区产业发展基金，用于扶持符合国家产业政策的重点项目；争取国家对边疆地区的交通、能源、重点园区等基础设施建设给予投融资支持；建立边疆地区投资项目负面清单制度和投资项目库；突出关键节点，重点支持高端先进、具有规模效应和集聚效应的先进装备制造业项目。充分利用中央预算内投资、技术改造、节能减排、清洁生产、专项建设基金等资金渠道及政府和社会资本合作模式，集中力量支持先进制造业、绿色制造试点示范、资源综合利用等。

完善贸易便利化支撑体系。完善国际贸易“单一窗口”建设，全面推行口岸管理相关部门“三个一”模式。推进电子公共服务平台建设，实现商务、海关、外汇、税务等部门与企业的互联互通和信息共享。深化区域通关一体化改革，建立大通关协作机制，加强内陆、沿海、沿边的重点口岸通关协同合作，推进“属地申报、口岸验放”、“多点报关、口岸验放”等通关模式改革，简化多式联运跨关区监管手续，提高通关效率。

创新人才政策支撑体系。人才的短缺和流失一直以来都是制约边疆地区发展重要的因素，未来要实现边疆地区的开放发展，需要尽快制定和完善边疆地区人才培养体系。推动引资与引智相结合，加快新兴产业国际化人才培养和引进，要进一步加强边疆地区高校院所的设立和建设，制定出台优惠政策和鼓励措施，加大对人才引进和培养力度，重点培养复合型人才，给人才提供更大的发展空间，形成引人用人留人的良好氛围。

责任编辑：肖成红

参考文献：

- [1] 李光辉. 2019中国沿边开放发展年度报告 [M]. 北京：中国商务出版社，2019.
- [2] 章海源. 我国沿边开放问题及发展方向研究 [J]. 国际贸易，2017，(08).



Speeding up the Construction of New Advantages for China's Border Opening Development

ZHANG Hai-yuan

(China Frontier Economic Research Institute, Guangxi University, Nanning, Guangxi, 530004)

Abstract: Since the foundation, China and its neighboring countries have realized the development of border opening in the form of border trade. With the reform and opening up and the restoration of normal relations with neighboring countries, the development of border opening has gradually recovered and entered a new stage. At present, global political and economic pattern has been deeply adjusted, unilateralism and other anti-globalization trend of thought is surging, China's surrounding regional environmental conflicts are constantly and increasingly complex. China's economy has entered the new normal, the domestic regional economic development imbalance and other deep-seated structural problems are still more prominent, border areas are also faced with weak development foundation, insufficient policy support, low level of cooperation with neighboring countries and other multi-level problems. With the construction of a new pattern of comprehensive opening up and the deepening of the construction of "The Belt and Road", it is urgent for border areas to deepen reform and speed up the development of opening up. At present, we should speed up the sustainable development of frontier areas and form a new comprehensive competitive advantage in frontier areas composed of industrial advantages, business environment, market advantages and governance advantages.

Key words: Frontier areas; Open development; "The Belt and Road"; New situation; New advantages