新形势下
边疆经济高质量发展的内涵、意义及实践路径

李光辉，石福才，刘佳豪

[摘　要]在外部困难、内部压力、发展机遇并存的新形势下，边疆地区需要贯彻落实党中央战略部署，找准发展定位、厘清发展新思路、转变发展逻辑，以高质量发展统揽和重塑边疆地区发展格局，确保发展的充分性、均衡性、全面性。推动边疆经济高质量发展有利于促进区域间协调发展，加快构建国内国际双循环新发展格局，促进边疆地区长期和谐稳定。当前边疆经济高质量发展仍存在问题，需要通过聚焦创新驱动、促进协调发展、注重绿色发展、发挥边疆地区的优势、立足公平普惠等实践路径，加快将边疆地区的区位优势和政策优势转化为发展优势，为经济高质量发展奠定坚实基础。

[关键词]新形势；新发展理念；边疆经济；高质量发展

[中图分类号] F127　[文献标识码] A　[文章编号] 1007-2462(2024)03-005-12

一、引言

党的十八大以来，基于国际国内形势的变化和经济发展状况，我国在经济进入新常态的背景下提出一系列促进经济由保“量”到重“质”的转变做法，通过转换经济发展动力提升发展质量和效益。党的十九大报告作出了“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”①的重要论断，更加重视经济的发展方式和发展的丰富内涵。党的二十大报告提出“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”②，这是在新形势下防范化解重大风险，应对不确定性挑战，确保我国经济行稳致远的重中之重。当前，世界进入新的动荡变革期，全球政治格局、经济环境的复杂性、严峻性以及不确定性不断上升：欧洲、

[收稿日期]2024-04-02

[作者简介]李光辉，广西大学经济学院、中国边疆经济研究院院长，博士；石福才，广西大学经济学院博士研究生；刘佳豪(通信作者)，广西大学经济学院硕士研究生。

①习近平：《决胜全面建成小康社会　夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，《人民日报》2017年10月28日第1版。

②习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜　为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》，《人民日报》2022年10月26日第1版。

中国知网　https://www.cnki.net

中东地缘政治军事冲突频发;后疫情时代全球经济复苏乏力;各国产业链正加速重构,产业链供应链呈现内部化、近岸化趋势;单边主义、贸易保护主义仍然存在并对全球经贸秩序造成破坏。从国内看,我国经济也存在着长期积累的深层次矛盾问题:创新水平有待提升,产业结构转型滞后与失衡,地区间经济发展不平衡不充分。在严峻的国际国内形势下,实现经济高质量发展是转变经济发展方式、解决经济发展深层次矛盾、把握战略主动、实现中国式现代化的重要路径。

边疆地区独特的地理位置和资源禀赋塑造了其在国家整体经济体系中的重要性和特殊性①。边疆经济高质量发展是实现中国经济高质量发展的重要方面之一,有利于促进各区域协调发展,增强区域发展的均衡性,缩小区域间发展差距;有利于加快构建国内国际双循环新发展格局,构建同周边国家开展国际贸易与经济合作的前沿窗口和通道;有利于边疆民族的团结安定和交流融合,促进边疆地区长期和谐稳定。但是,由于边疆地区经济基础相对薄弱,发展方式较为单一,经济总量和经济效益难以提升,加之其作为对外开放的前沿地带,更易受到国际局势变化的影响,在重视经济发展的同时还要统筹民族、生态、安全等各方面要素,因此,实现边疆地区经济高质量发展面临更为严峻的考验。

从学界研究来看,随着20世纪90年代以来边疆地区不断加快沿边开发开放,学者们越发关注边疆经济发展问题。李明富从矛盾论角度出发,分析边疆少数民族地区经济建设中出现的新问题②,杜发春提出边疆民族地区应利用区位优势,发展边境贸易振兴边疆民族地区经济③。罗淳等认为西南边疆民族地区可以发展边贸经济、建设口岸城镇④,德全英等提出了西北边疆地区发展小商品经济的政策思考⑤。党的十九大以来,国内学者对边疆经济高质量发展的研究逐渐增多,王超品认为生产力的巨大提高是边疆民族地区高质量发展的首要因素⑥,邹丽娟等认为边疆经济高质量发展是边疆民族地区铸牢中华民族共同体意识的具体路径⑦,凌经球分析了广西推动边疆民族地区高质量发展的理论内涵、现实困境、突破路径⑧,李光辉等分析了边疆经济高质量发展的重点和路径⑨,也有学者从对外贸易⑩、金融⑪、旅游业⑫、"一带一路"建设⑬等经济相关领域分析促进边疆经济高质量发展的现实实践,还有学者尝试构建边疆经济

①陈忠言:《"双循环"格局下边疆经济体系现代化提升路径研究》,《社会科学文摘》2021年第8期。

②李明富:《把握好共性与个性促进边疆经济建设》,《毛泽东思想研究》1998年第2期。

③杜发春:《边境贸易与边疆民族地区的经济发展》,《民族研究》2000年第1期。

④罗淳、梁双陆:《边贸经济与口岸城镇:西南边疆民族地区小城镇建设的一个依托》,《经济问题探索》2008年第10期。

⑤德全英、张先亮:《发展西北边疆小商品经济的政策思考》,《新疆大学学报(哲学人文社会科学版)》2009年第3期。

⑥王超品:《边疆民族地区高质量发展的内涵、困境及实现路径》,《云南大学学报(社会科学版)》2021年第4期。

⑦邹丽娟、赵玲:《边疆民族地区实现高质量发展与铸牢中华民族共同体意识的辩证逻辑》,《云南民族大学学报(哲学社会科学版)》2020年第6期。

⑧凌经球:《边疆民族地区高质量发展的理论内涵、现实困境与突破路径——基于广西的分析》,《广西民族研究》2022年第5期。

⑨李光辉、王若琳:《边疆经济高质量发展重点、现实约束与突破路径》,《经济纵横》2024年第2期。

⑩高丹、黄华:《边疆地区对外贸易高质量发展内涵与实现路径研究》,《国际贸易》2021年第5期。

⑪闻岳春、余鸿宁:《边疆经济高质量发展的金融实践》,《中国金融》2022年第6期。

⑫林轶:《我国边疆旅游业高质量发展水平与影响因素研究》,《广西大学学报(哲学社会科学版)》2022年第5期。

⑬初冬梅:《中国边疆地区参与共建"一带一路"高质量发展:成就、挑战与新思路》,《云南社会科学》2023年第3期。

中国知网 https://www.cnki.net

高质量发展评价体系，揭示边疆地区在中国式现代化视域下的发展情况①。

“十一五”规划以来，党和国家将边疆地区经济社会发展纳入区域协调发展总体工作中。“十四五”时期，党和国家高度重视边疆地区发展，并在“十四五”规划当中明确提出要“推进兴边富民、稳边固边”。据此，有学者提出边疆地区应加快实现“兴边富民”，持续推进“稳边固边”②。随着我国对外开放程度日益加深，边疆地区发展定位发生了转变，正由经济发展“边缘区”向对外开放“核心区”过渡，这需要边疆地区深入贯彻新发展理念，改变以往单一、粗放的经济发展思路，找到经济高质量发展逻辑。因此，分析边疆经济高质量发展的内涵，研究边疆地区经济高质量发展的重大意义和制约因素，从问题中寻求突破，对推动边疆经济高质量发展具有重要的现实意义。

二、边疆经济高质量发展的内涵

边疆经济高质量发展是我国经济高质量发展实现过程中的重要维度之一，是从边疆视角对我国经济高质量发展的再探究、再总结。经济高质量发展是在分析我国经济发展形势，认识我国经济发展规律，把握现阶段我国经济发展最突出矛盾前提下作出的战略部署，具有一般性和普适性。由于边疆地区基础条件、资源禀赋、科技水平、路径模式不同于其他地区，因此，边疆经济与其他地区特别是核心地区经济存在较大差异，在立足边疆地区发展现状、遵循其发展规律的前提下探寻经济高质量发展具有一定特殊性。深刻认识和理解边疆经济高质量发展的内涵，既要立足于中国经济发展现有的主要矛盾，又要深入分析边疆经济发展的现实条件和影响因素。

边疆经济高质量发展是边疆地区适应新形势的发展。边疆经济高质量发展本质上属于国家经济高质量发展的范畴，必须服务于国家战略安排。边疆地区并不具备优越的经济发展基础，经济发展水平和质量相对较低，面临经济总量扩大和发展效益提升的双重任务。同时，边疆地区作为我国同周边国家往来交流的区域和国内国际双循环的连接地带，更容易受到国家关系的影响。因此，要把边疆经济高质量发展放在边疆地区面临的新形势下来理解，需要克服更多困难，既要以合理的经济增速为保障，又要将发展重心转到提高效率和质量上去，以经济高质量发展作为实现中国式现代化的保障。

边疆经济高质量发展是边疆地区遵循新发展理念的发展。新发展理念指引了高质量发展的方向，边疆地区的经济发展同样需要在创新、协调、绿色、开放、共享五大方面寻求突破。一要以创新作为发展动力，加快提升边疆地区创新水平，着力培育新兴产业，提高全要素生产率；二要以协调作为发展要求，破解地区间发展差距大的难题，促进边疆地区的资源配置均衡和发展机会公平；三要以绿色作为发展底色，摒弃以破坏生态环境为代价的发展方式，加大对边疆地区的生态保护修复力度，实现人与自然和谐共生的绿色发展；四要以开放作为发展路径，利用边疆地区区位优势，扩大高水平对外开放，用好国际国内“两个市场”“两种资源”，在同周边国家的开放合作中实现共赢；五要以共享为发展目的，激发发展动

①李光辉、张练：《中国式现代化视域下边疆经济高质量发展：评估体系构建及实证分析》，《云南师范大学学报（哲学社会科学版）》2024年第1期。

②王垚：《“十四五”时期加强边疆地区发展》，《中国发展观察》2021年第8期。

中国知网 https://www.cnki.net

力，切实保障发展成果由人民共享，提高边疆地区人民生活水平和幸福指数，实现共同富裕。

边疆经济高质量发展是加快实现边疆治理现代化的发展。边疆因其特殊地理位置及其集政治、历史、文化、民族等于一体的独有特征，成为国家安全稳定的重要一环。边疆民族地区社会治理的总目标镶嵌于边疆民族地区的经济社会发展中①，良好的经济社会发展态势是中国边疆治理体系的重要内容②。边疆经济高质量发展是推进边疆治理现代化的保障，在处理边疆社会的复杂问题，释放边疆社会发展潜能，维护人民的公平发展权利与利益等方面发挥作用，从而让边疆地区人民安居乐业，让边疆地区实现社会稳定和长治久安，促进我国同周边国家经贸合作有序开展。

三、边疆经济发展存在的问题

经过四十多年的发展，我国边疆九省（区）的地区生产总值由1978年的799亿元增长至2022年的167436亿元，经济增量实现了巨大跨越，边疆地区绝对贫困问题得到基本解决。但边疆九省（区）的地区生产总值占全国的比重却由21.92%下降至13.84%③。边疆地区经济增长动力不足，经济发展不平衡、不充分，人口问题、社会问题、生态问题等仍是边疆地区长期面临的难题，阻碍着边疆经济高质量发展。

（一）创新水平和能力较低

一是创新主体数量较少且力量较薄弱。2022年，边疆九省（区）规上有R&D活动和研发机构的企业分别为9155家、3253家，仅占全国的4.7%、2.4%；边疆九省（区）高技术产业企业达2410家，仅为广东、江苏高技术产业企业总数的1/5左右、1/3左右；高技术产业企业营业收入为8263亿元，仅占全国的3.8%④。近年来，边疆地区传统企业不断加大创新要素等研发投入力度，政府部门从财政上支持企业创新研发和成果转化，边疆地区承接产业转移，但由于边疆地区企业创新基础条件薄弱，创新要素集聚产生的规模经济优势尚待建立，传统产业本身缺乏核心竞争力导致以创新推动产业转型难度较大。二是各类创新资源和平台较欠缺。基于“中国智库索引”中的“智库地址”索引数据，边疆九省（区）现有智库79个，占北京市现有智库数量的42%⑤。2022年，边疆九省（区）R&D人员数占全国R&D人员总量的7.3%，科技企业孵化器数量仅为全国总数的10%⑥。同时，边疆地区高校数量和创新人才储备相对较少，科技论文、科技著作、有效发明专利数量等创新成果远远不及核心地区，产学研融合发展能力难以满足创新需求。在重大基础研究、关键核心技术攻关、科研平台建设、人才队伍完善等方面需要进一步引导和支持。从创新机制看，我国对边疆地区采取的“对口支援”战略给予了边疆地区资源与政策援助，但自主创新能力和创新体制机制仍需要边疆地区进行由内而外的主动探索，边疆地区在科技创新体制改革中的一些重点领域和关键环节还存在体制机制障碍，难以充分将援助资源转化为预期回报，部分地区的创新激励措施和人才

①张慧：《新时代边疆民族地区社会治理现代化的本质要求、核心议题与行动方略》，《沿海企业与科技》2023年第4期。

②吕文利：《新时代中国边疆治理体系与治理能力现代化：意蕴、内涵与路径》，《云南社会科学》2021年第1期。

③数据来源：笔者根据边疆九省（区）历年统计数据整理而得。

④数据来源：《中国科技统计年鉴2023》。

⑤数据来源：中国智库索引（https://ctti.nju.edu.cn）。

⑥数据来源：《中国科技统计年鉴2023》。

中国知网 https://www.cnki.net

引进待遇还需完善与提高，在产业、教育、科技发展，人才引进和留用等方面的创新体系建设还有待加强。

（二）发展不平衡问题突出

从边疆地区与非边疆地区对比来看，受自身定位和发展政策的影响，边疆地区在新中国成立之初的很长一段时间内担负着保卫国防安全的责任。为实现经济快速增长，20世纪70年代末至90年代的区域发展战略变为东部沿海地区优先发展，经济发展重心的变化使边疆地区与东部沿海地区的经济差距逐渐扩大。从自然环境条件来看，内蒙古、新疆、西藏、云南、广西等边疆省（区）地形多为广袤的高原、纵横的山地，大多处于干旱半干旱气候区，自然灾害发生频率较高，经济发展极和增长点难以形成①。2023年，边疆九省（区）地区生产总值约为17.48万亿元，而仅广东的地区生产总值就达13.57万亿元。2013—2022年，边疆九省（区）地区生产总值年均增速为6.93%，低于全国增速1.23个百分点。边疆九省（区）农村和城镇居民人均可支配收入均值均低于全国平均水平②。从边疆地区内部对比来看，不同省（区）的产业发展基础不同，东北地区以粮食生产、机械钢铁工业为主；广西、云南主要发展水电、糖料等产业；西北地区以石油化工、畜牧业等产业为主；西藏地区仍为传统农业区域，工业基础薄弱。2023年，仅有辽宁、云南、广西、内蒙古4个边疆省（区）的地区生产总值达2万亿元，西藏只有2392亿元，辽宁地区生产总值在边疆九省（区）中排名第一，但只占国内生产总值的2.4%。城镇居民人均可支配收入最高的西藏与最低的黑龙江相差15408元，农村居民人均可支配收入最高的辽宁和最低的甘肃相差8352元。同一省（区）中不同区域仍存在收入差距，以内蒙古为例，2023年，包头市城镇居民人均可支配收入为58663元，比最低的兴安盟高20027元。

（三）生态保护和资源开发仍有不足

边疆地区大多属于自然生态原始且生态环境脆弱的地区，根据《全国主体功能区规划》的要求，边疆地区划有大、小兴安岭森林生态功能区、长白山森林生态功能区、呼伦贝尔草原草甸生态功能区、藏东南高原边缘森林生态功能区等作为国家重点生态功能区的限制开发区域，以及约130个国家级自然保护区、123个国家森林公园等国家禁止开发区域。边疆地区在开发过程中要把握经济发展和生态保护之间的平衡，在绿色发展上有所突破，在探索实现经济效益、社会效益、生态效益相统一上面临实践难题；不能采取传统的以粗放、高能耗为特点的开发模式，对自然资源进行过度开采；不能为追求短期经济利益盲目增加企业数量，引进容易造成环境污染的工业项目。

由于边疆地区仍处于工业发展的前中期阶段，脆弱的生态环境难以承受速度过快与规模过大的工业化发展，对产业转型升级的推动有限③，因此，对产业发展和资源开采必须慎之又慎。同时，部分地区仍存在环境保护压力，例如，2024年5月中央第七生态环境保护督察组督察云南省发现，昆明、丽江、普洱等城市存在大量生活污水长期直排，城区黑臭水体整治不力，生活污水收集处理设施建设严重滞后等

①孙勇、狄方耀、陈朴：《西部边疆省区在全国共同富裕态势下的进一步发展探析——以党的二十大报告要求及总体供给模式统筹拓展为中心》，《青海民族大学学报（社会科学版）》2023年第4期。

②根据国家统计局数据整理得出。

③陈文烈、周明顺：《“结构困境”到“内生聚合”：民族地区经济高质量发展研究》，《广西民族研究》2022年第1期。

中国知网 https://www.cnki.net

问题①。

（四）开放能力尚待提高

首先，外贸水平不高。2019—2023年，边疆九省（区）进出口增长率呈现下降趋势，由19.02%下降至4.73%。同时，边疆九省（区）进出口总额占全国比重较低，2019—2023年均在4%以内，如图1所示。其次，对外开放基础设施建设仍不完善。边疆地区交通和物流运输道路建设与非沿边地区城市相比仍有较大差距，边疆地区跨境运输通道和物流枢纽建设并不均衡，这限制了边疆地区的对外开放。同时，由于相邻国家口岸建设滞后，部分地区境内外口岸建设条件和现状不对等，难以有效承担货运任务，如黑龙江与俄罗斯的部分陆上口岸由于俄方建设进度缓慢，口岸无法运营使用。再次，从跨境合作和规则对接方面来看，边疆地区与邻国间的对外开放制度建设和政策对接尚不成熟，与国际通行规则衔接不紧密。例如，广西东兴市产业园部分片区的企业对《区域全面经济伙伴关系协定》（Regional Comprehensive Economic Partnership，RCEP）具体规则仍存在不熟悉的情况，难以充分合理利用相关国际贸易规则。最后，在当前世界百年未有之大变局的背景下，国际经济与政治环境日益复杂多变，各国间竞合关系调整，边疆地区作为连接外国的前沿，面临着来自不同国家政治、经济、文化等层面的多重挑战。贸易逆差和产业安全忧虑，使得部分“一带一路”沿线国家对“一带一路”倡议态度复杂，使得跨境合作遇到了一定的阻力，进而削弱边疆地区联结国内国际两个市场的循环通路作用。

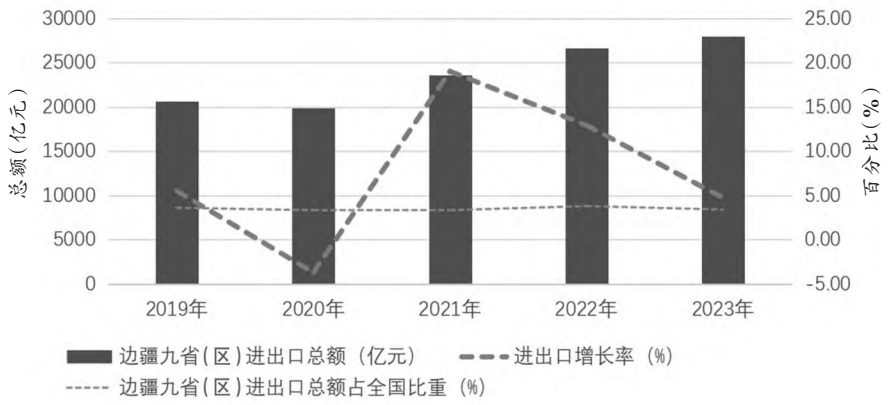

图1 边疆九省（区）进出口情况

数据来源：国家统计局、各省（区）国民经济和社会发展统计公报。

（五）发展动力有待激发

边疆地区在人力资源的积累和利用、基础设施建设、防止返贫、复贫上仍存在一定问题，影响着经济发展动力的激发。具体来看，一是边疆地区人口流失问题严重，根据“七普”与“六普”数据对比，内蒙古、

①中国新闻网：“中央生态环保督察：云南省昆明丽江等城市生活污水长期直排 黑臭水体整治不力”，https://www.chinanews.com/gn/2024/05-27/10223795.shtml，访问日期：2024年5月27日。

中国知网 https://www.cnki.net

辽宁、吉林、黑龙江、甘肃人口总数呈下降态势。同时,随着城市化进程加快,“虹吸效应”使得边疆地区人口向核心地区大城市或者边疆地区中心城市集聚,边疆农村地区会出现“空心化”的情况,东北地区的鹤岗、鸡西、伊春等典型的资源型城市由于资源枯竭和产业转型,大量人口外流。二是基本公共服务均等化建设不完善。边疆地区经济基础普遍薄弱,政府财政收入水平较低,财政支出难以向公共服务设施、公共卫生服务、义务教育、社会保障等方面倾斜。现有基本公共服务资源在区域间配置不均衡,资源供给向农村地区延伸下沉力度不足,基本公共服务成本较高。三是存在返贫、复贫风险。边疆地区为打赢脱贫攻坚战付出了巨大努力,取得了突出成就,但是由于自身恶劣的自然条件尚未明显改变,西北风沙干旱区、盐碱贫水区和西南部低洼易涝区的防灾减灾能力弱,农业受自然灾害影响较大,脱贫后带动经济增长的产业发展动力仍须培育,加之人口流失导致劳动力减少,创新能力较为欠缺,边疆地区经济发展动力尚未得到有效激发,边疆地区返贫、复贫风险较高,相对贫困很大可能将长期存在。

四、边疆经济高质量发展的实践路径

新形势下,边疆地区要将区位优势、政策优势转化为发展优势,以提升自身的创新能力、缩小经济发展差距、统筹生态保护和经济发展、提高开放效益、实现全体人民共同富裕。在落实国家重大战略的要求下,边疆地区要主动作为,找准自身发展定位和优势特色,增强参与国内大循环的内生动力,提升参与国际循环中的主动性和风险抵御能力,深刻认识边疆经济高质量发展在构建新发展格局中的地位和作用,统筹发展和安全,推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。

(一)聚焦创新驱动,大力发展新质生产力

创新是解决边疆地区经济发展突出矛盾,激发内生动力的关键。发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点。边疆地区要加快培育经济发展的创新驱动能力,主动适应新一轮科技革命和产业变革,发挥创新在现代化建设全局中的核心关键作用,深入实施创新驱动发展战略,培育壮大发展新动能,形成新质生产力。

一是激发创新活力。要依托边疆地区拥有的自由贸易试验区、重点开发开放试验区、新兴产业园区、跨境经济合作区等对外开放平台,通过对口支援或者同发达地区主动对接合作的方式,促进创新要素向边疆地区集聚,让各类先进生产要素向发展新质生产力顺畅流动。推动产业结构和组织结构优化调整,带动有效投资,加快营造公平竞争的市场环境和良好有序的营商环境。例如,江苏对口支援新疆克州采取“逆向飞地”模式,建立江苏产业园,并在园内分别建设常州园、无锡园等,吸引更多企业落户园区,形成了合作共赢的模式。边疆地区还要以发展较好的省会城市或者边疆中心城市作为发展增长极和枢纽,利用其具有的创新能力优势发挥向发展较落后地区的辐射带动作用。广西可以利用南宁市—中关村深圳协同创新中心深入实施创新驱动发展战略,加强科技创新孵化平台建设、项目研发、科创人才引育,加快高科技企业落地科技园区,促进向海经济重点产业链创新,将培育后的创新要素继续向边疆地区辐射,共同带动向海经济高质量发展。

二是积极培育创新能力。政府部门要深入了解和充分挖掘各自现有产业的发展优势,扎实推动科技

中国知网 https://www.cnki.net

创新与产业创新深度融合，积极举办能够汇聚政府、企业、高校与科研院所、社会力量的交流会和招商推介会，利用优惠政策加强对高科技企业和具有自主创新能力企业的招商引资，加强对各类企业的创新研发支持，引导各类创新资源向企业集聚。2024年6月，黑龙江牡丹江市举办了“边疆地区科技创新引领产业全面振兴合作交流会”，来自全国高校和科研院所的专家学者与民营企业家代表围绕龙江科技资源和成果展开交流，牡丹江市、佳木斯市、黑河市在交流会上进行了招商推介。在吸引企业前来投资的同时，还要改造提升传统产业，规划布局战略性新兴产业，着重构建高新技术和未来产业领域产业，利用大数据、人工智能对传统产业进行智能化改造和数字化升级，推动科技创新和产业创新深度融合。促进各类创新主体高效协同，合理配置政策、资金、平台和人才等关键创新要素，形成以企业为主体、产学研高效协同深度融合的创新体系。近年来，黑龙江佳木斯市不断支持企业加大研发投入，开展科技创新，加速企业转型升级，高新技术企业和科技型中小企业数量创历史新高。未来还将继续建设创新平台，承接科技转化成果，加快关键技术攻关，培育新质生产力。

三是加强创新体制机制建设。政府部门应制定支持创新的政策法规，提供税收和财政激励，对助力新质生产力发展领域的政策、资金、平台、人才等关键创新要素系统布局，为科技型中小企业、高新技术企业、专精特新中小企业等具有创新能力和自主知识产权的创新型企业提供信贷资金支持。中国人民银行新疆分行等7个部门共同印发《关于开展金融支持科技型企业重点任务攻坚行动（2024—2025年）的通知》，为解决新疆科技型企业金融服务难点提供政策支持。要实施人才强边战略，深化人才发展体制机制改革，为企业提供优惠政策以吸引并留住劳动力，激发当地各类人才创新活力。加强同高等院校和科研院所的合作，构建具有创造力和创新能力的团队。加强国际合作，通过企业间高级人才流动、高等院校间国际交流分享先进技术和经验，推动国际的科技创新合作。搭建信息共享平台，促进科技成果的共享和交流，提高各方在创新领域的可及性和互动性，提高科技成果转化效能。

（二）促进协调发展，着力缩小地区发展差距

做好边疆地区在深入实施区域重大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略、新型城镇化战略等的定位，通过对口支援合作有力健全边疆区域协调发展体制机制，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系，激发经济增长潜力。

一是进一步实施区域协调发展战略。区域协调发展战略确立了推进西部大开发、振兴东北老工业基地、促进中部地区崛起、鼓励东部地区率先发展、支持革命老区和边疆地区发展、健全区域协调互动机制等目标①。首先，要立足国家对边疆地区提出的发展定位，新时代西部边疆地区要提升能源资源保障能力，筑牢国家生态安全屏障，东北地区要加快推进农业农村现代化，构建向北开放增长极。其次，重视发达地区对边疆地区对口支援的“输血”作用，明晰政府、市场、企业、社会在支援全过程中各自的作用，既要让发达地区的资源流向边疆地区，又不能使边疆地区过分依赖支援，阻碍自身发展动力的挖掘。完善区域合作互助、区际利益补偿、跨区域协作等机制。例如，云南昆明市将磨憨—磨丁经济合作区与沪滇临港科技城作为跨区域协作试点，将其统筹确立为全市承接产业转移的核心承载区。昆明市也与中国中铁股份有限公司签署共建合作协议，通过“管委会+公司”模式推动口岸开发建设。最后，加大对边疆民

①罗强强、孙浩然：《区域协调发展视阈下的边疆治理及其现代化》，《云南社会科学》2023年第4期。

中国知网 https://www.cnki.net

族地区的公共财政支出和人力物力资源投入，适当给予优惠政策倾斜。在发展过程中边疆地区要坚持自身特色，结合自身优势主动融入区域发展大局，要避免邻近地区的同性竞争和过度竞争，制定差异化、长期化、共赢化的发展规划，不能逐热而上、竭泽而渔。

二是推动乡村振兴和新型城镇化。推动边疆地区的协调发展还要关注城乡之间的发展差距，实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，着力解决边疆地区农村人口、产业、社会治理“空心化”问题，根据乡村特色与资源优势实现边疆地区有效治理，深化农业农村改革，构建良好的农业产业生态和社会治理模式，完善城乡融合发展体制机制。加快边境城镇、口岸城镇和小城镇建设步伐，增强城镇综合承载能力，推动边疆地区人口和生产要素集聚，形成具有一定规模人口的边境城市，支持边境特色小镇发展，推进边疆城市精细化管理。边疆地区应在坚持城乡统筹中逐步缩小区域发展差距。

（三）注重绿色发展，协同推进经济高质量发展和生态保护

脆弱的自然环境和人类活动的影响，一度使得边疆地区生态环境恶化。20世纪90年代以来，内蒙古呼伦湖、乌梁素海、岱海等水体污染严重，富营养化、盐渍化和沼泽化问题突出，生态功能急剧退化；新疆和甘肃土地、草场荒漠化不断加剧，面临“沙进人退”的困境，严重威胁经济社会发展；东北地区受重工业企业污染排放、露天焚烧秸秆等影响持续出现空气重污染问题，边疆地区生态环境治理迫在眉睫。党的十八大以来，在习近平生态文明思想的引领下，经济社会发展同生态环境保护之间的辩证关系得到深刻揭示，一系列关于生态保护的论述为边疆地区协同推进经济高质量发展和生态环境高水平保护指明了方向。边疆地区政府部门不断加大政策支持和倾斜力度，多措并举推动生态环境修复治理，开展一系列生态环境整治专项行动，边疆地区生态破坏得到遏制，生态功能逐步恢复，治理取得显著成效。

一是注重生态保护和绿色治理。根据边疆地区生态保护要求，结合自身生态环境特点，建立生态保护工作协调联动机制，实施生态保护修复工程，依托大数据管理平台和高科技手段对生态保护区域进行动态监测、综合评估和智慧执法。例如2003年，黑龙江省在全国率先出台《黑龙江省湿地保护条例》。在《中华人民共和国湿地保护法》颁布施行后，《“十四五”水安全保障规划》等一系列相关文件相继制定出台。2023年，广西南宁市出台《南宁市国土空间生态修复规划（2021—2035年）》，以重点生态问题为导向，提出针对性的生态保护和修复措施。云南昆明海关开展“严防外来物种入侵三年专项行动”，筑牢口岸检疫防线。甘肃泾川推进陇中地区生态保护修复项目，实施人工造林、退化林修复和封山育林。泾川县基本形成了集防风防沙、庇护农田、涵养水源等于一体的生态安全屏障。

二是加快推动绿色低碳转型。《边疆蓝皮书：中国边疆发展报告（2022）》指出，绿色化是我国边疆地区参与“一带一路”建设的新基调。边疆地区要大力推进绿色、低碳、循环的发展模式，严格完成地区生产总值能耗目标任务和排放目标任务，制订“双碳”目标推进计划，研究部署绿色发展路径工作。结合边疆地区生态环境现状，在探索实践中建立具有当地特色的创新发展绿色体系。新疆近年来统筹减污降碳协同增效，2023年以来，塔里木油田西气东输第一站启动“碳中和场站”创建工作，现已成功实现场站“零碳”运行，获得“碳中和场站”认证证书。边疆地区应坚持走绿色可持续发展道路，推动高环境标准、科技含量高的新型工业化发展；应利用良好的生态环境，发展绿色生态农业和旅游业，提升农产品的生态附加值，促进旅游经济的发展，将生态环境红利转化为经济增长的动力。

中国知网 https://www.cnki.net

三是抓住绿色经济发展突破点。经济发展不是消耗自然资源的“竭泽而渔”，生态保护也不是贫守青山的“缘木求鱼”，边疆地区要抓住绿色低碳和经济发展的突破点，加快构建绿色化产业体系、功能体系、产品体系。依托边疆地区充足的自然资源优势，推进重点行业和重要领域绿色化改造。打造生态种养循环体系、发展生态建筑及材料产业，使生态优势转变为经济优势，开发“田园型”“体验型”“休闲型”“边疆型”等生态旅游观光路线。例如，黑龙江利用跨境电商平台，向境外销售原始森林天然食品、寒地黑土绿色食品、乌苏里江优质鱼产品等优质农林产品。同时以全省71个国家级森林公园为载体，打造生态旅游线路，丰富文体旅游新业态。广西培育旅居养老、森林康养、健康旅游等新业态，促进健康养老产业发展，大力发展银发经济。新疆根据《“十四五”现代能源体系规划》在四大油田推动实施集经济效益、生态效益、社会效益于一体的中国二氧化碳捕集利用与封存（Carbon Capture，Utilization and Storage，CCUS）新业态。

（四）发挥边疆优势，推动高水平对外开放

党的二十大报告指出：“推进高水平对外开放。依托我国超大规模市场优势，以国内大循环吸引全球资源要素，增强国内国际两个市场两种资源联动效应，提升贸易投资合作质量和水平。”边疆地区既要抓住科技革命冲击、产业转型重塑和新一轮能源革命背景下的新机遇，也要应对全球政治环境更加复杂多变、贸易竞争压力攀升、国际经贸规则提出新要求等挑战①，加快构建对外开放前沿窗口，推动形成全方位开放格局。

一是提升开放型经济发展水平。边疆地区要把独特区位优势更好地转化为开放发展优势②，主动服务和融入新发展格局，既要积极参与国内经济大循环，深化同沿海、内陆地区的合作，积极承接沿海发达地区产业转移，也要发挥作为国内国际两个市场连接点的作用，深入共建“一带一路”，加快国内优势资源和周边国家优势资源的整合和利用，打造畅通国内国际双循环的重要枢纽。明晰边疆地区自身拥有开放平台和开放口岸的确切范围和功能分布，根据产业基础和特色优势进行专项设计，统筹空间布局，降低发展同质性，通过联动发展和合作对接减少资源争夺的情况。进一步扩大国内规则、规制、管理、标准的制度型开放，深度融入高标准经贸规则制定，在合理范围内制定对外开放负面清单，赋予边疆地区政府更大的自主权。加快各类沿边开发开放政策在边疆地区的落实，在不同边疆地区制定专项政策，提升相关政府部门工作人员对政策的把握程度，让政策真正成为边疆地区企业发展的“推进器”，同时利用开放平台和各类跨境展销会、博览会、推介会构建跨境物流营销体系，打造边疆特色独有品牌。

二是深化同周边国家合作。提升对外合作能力，深度融入共建“一带一路”大格局。深化国际产能合作，构筑互利共赢的产业链供应链合作体系，努力推动形成全方位开放格局，拓展开放型经济新空间。推进黑龙江形成以对俄和东北亚为重点的全方位对外开放新格局；推进吉林建设中蒙俄国际大通道、中韩（长春）国际合作示范区，连通“冰上丝绸之路”；推进辽宁建设“一带一路”综合试验区、中国—中东欧“17+1”经贸合作示范区、东北亚经贸合作先行区，积极参与中蒙俄经济走廊建设，搭建深耕日韩俄经贸合作平台；推进内蒙古建设中蒙俄经济走廊和“草原丝绸之路”经济带；推进甘肃构建内外兼顾、陆海联

①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》，《广西经济》2023年第4期。

②李光辉、谢东丹、方舒等：《习近平关于边疆开放型经济发展的重要论述研究》，《岭南学刊》2022年第5期。

中国知网 https://www.cnki.net

动、向西为主、多向并进的开放新格局；推进新疆丝绸之路经济带核心区建设，提升霍尔果斯、喀什经济开发区建设水平，促进“通道经济”向“口岸经济”转型；推进云南自由贸易试验区改革创新发展，加快建设中老、中缅边境经济合作区，主动参与中缅经济走廊建设；推进广西建设西部陆海新通道、中国—东盟信息港，打造面向东盟的金融开放门户，建设中国（广西）自由贸易试验区，以及面向东盟开放合作的先行示范区。

（五）立足公平普惠，确保发展成果惠及全民

边疆地区要注重发展动力的培育和保护，面对突出的社会性、民族性问题，要在铸牢中华民族共同体意识，加强边疆地区各民族之间的交流与融合，维护社会稳定和民族团结的前提下，不断完善政策，注重党建引领、政府主导、政策推动、各方协同，推动边疆地区长治久安，防止出现返贫、复贫，促进发展成果共享，实现共同富裕取得实质性进展。

一是健全多层次社会保障体系。首先，释放政策红利，健全落实艰苦边远地区和边疆地区基层一线人才保障措施，建立更为合理的薪酬体系，为引进人才创新创业提供支持，让更多边疆本地外出人才“往回看”“敢回来”“留得住”。例如，辽宁实施“兴辽英才计划”，黑龙江2022年出台“人才振兴60条”，不断加快海内外高端人才回流，为边疆地区经济发展注入人才活力。其次，加强边疆地区公共基础设施建设，聚焦就业、托育、住房、养老等民生领域重要问题，加快补齐边疆地区民生领域和社会事业短板，完善基层公共卫生体系，健全边疆地区养老服务体系，发展普惠型和互助性养老服务，加快“宽带边疆”建设，以“双千兆”网络、大数据平台等技术手段赋能边疆地区数字化发展。最后，推进边疆社会治理现代化。推进边疆党建，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，探索边疆多民族聚居地区的治理新路径，形成共建共治共享的边疆社会治理格局。例如，云南西双版纳傣族自治州勐海县打洛镇持续推进边疆党建长廊建设，新疆阿勒泰地区总结形成了“小事吹哨子、大事响喇叭、矛盾不上交、风险不外溢”独具边疆基层治理特色的“乌伦古经验”。

二是扎实推进边疆地区共同富裕。加大边疆地区税收、社保、转移支付等调节力度并提高精准性，保持财政投入总体稳定，设立中央政府对边疆地区的专项财政资金，探索第三次分配合理做法，进一步缩小民族、城乡、区域、行业间的收入分配差距。持续巩固拓展脱贫攻坚成果，明确边疆地区帮扶框架，加强脱贫攻坚成果与乡村振兴的良性对接。引导边疆脱贫地区发掘当地优势，为当地居民就业创业提供更多渠道，依托少数民族特色文化调整农业产业结构，发展民族手工业、特色文旅，吸引外部资本和技术投入，实现“家门口就业”。例如，广西百色市田东县开展“一月一专场一日一推送”工作，打造“就业红娘”送工新模式，充分利用乡村公益岗、就业帮扶车间、以工代赈等途径吸纳脱贫人口，使其就近就业。

中国知网 https://www.cnki.net

The Connotation, Significance and Practice Path of High-Quality Development of Frontier Economy under the New Situation

Abstract: Facing both external difficulties and internal pressures as well as development opportunities, border areas need to implement the strategic plan of the CPC Central Committee, identify the development orientation, clarify the development ideas, and change the development logic, so as to control and reshape the development pattern of border areas with high-quality development, and ensure the adequacy, balance, and comprehensiveness of development.Promoting high-quality economic development in border areas is conducive to promoting coordinated development among regions, accelerating the construction of a new development pattern of domestic and international double cycles, and promoting long-term harmony and stability in border areas.At present, there are still problems in the high-quality economic development of border areas. It is necessary to speed up the transformation of regional and policy advantages into development advantages by focusing on innovation-driven development, promoting coordinated development, emphasizing green development, giving full play to the advantages of border areas, and basing on fairness and inclusiveness, so as to lay a solid foundation for high-quality economic development.

Key words: new situation; new development concept; frontier economy; high-quality development

中国知网 https://www.cnki.net