“十四五”时期我国边疆开放型经济发展战略研究

李光辉　　黄　华

内容摘要：“十四五”时期，我国开启了建设现代化强国的新征程。在这个过程中，既需要沿海地区开放型经济的率先发展，也需要边疆开放型经济的快速发展，可以说建设现代化强国离不开边疆开放型经济的发展。面对复杂多变的国际国内形势，如何促进边疆经济的发展，需要在深入研究的基础上，提出切合边疆经济发展的对策建议。因此，文章通过对边疆开放型经济“十三五”发展的总结，在分析边疆开放型经济发展存在问题和挑战的基础上，进一步分析发展中存在的机遇，最后提出了“十四五”时期边疆开放型经济发展的对策建议，希冀能对边疆开放型经济发展具有指导意义。

关 键 词：十四五　边疆开放型经济　总体思路

DOI:10.14114/j.cnki.itrade.2021.10.008

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上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。在这个时期，边疆开放型经济发展既面临复杂多变的国际国内形势，也存在难得的发展机遇。因此，边疆地区要抓住新时期发展机遇，全面贯彻落实党的十九大以来关于边疆开放发展的战略部署，更好地促进边疆“十四五”时期开放型经济高质量发展，服务“一带一路”、融入新发展格局、全面提高边疆地区治理水平和能力，促进边疆地区经济社会全面健康发展，提升边疆地区人民生产生活水平，实现边疆地区和谐繁荣稳定安全新局面。

一、十三五期间取得的成就

我国边疆地区土地辽阔，边境线长达 2.28 万公里，包括辽宁、吉林、黑龙江、内蒙古、甘肃、新疆、西藏、云南和广西等九省区，与 14 个国家接壤。“十三五”时期，我国边疆地区开放型经济发展取得了显著成就。

（一）经济实力显著增强

2015 年以来，沿边九省区 GDP 迅速增长，总体呈上升趋势，特别是 2020 年，在新冠疫情常态化的背景下，在党中央、国务院强有力的领导下，通过各省区政府的积极努力，边疆九省区 GDP 总和达到 14 万亿元，创历史新高，同比增长了 3.0%（见图 1），略高于全国 GDP 增速，体现了沿边地区抵御风险的能力增强。其中，西藏自治区、云南省和吉林省增速位列沿边九省区前三位，增速分别为 12.1%、5.6% 和 5.0%。“十三五”时期，边疆九省区 GDP 增速在波动中上升，除 2016 年增速为负值外，其他年份均为正值，但平均增速均低于当年全国 GDP 的增速。

如图 2 所示，边疆九省区第二、三产业持续增长，第三产业成为支柱产业。2020 年，沿边九省区第二产业增加值约为 4.8 万亿元，较 2019 年增长约 1%。第三产业增长势头强劲，疫情冲击下，除内蒙古自治区外，其他沿边省区第三产业均实现了正增长，沿边九省区第三产业增加值达到了 7.2 万亿元，较 2019 年增长了 2.5%，较 2011 年翻了一番。

（二）对外贸易保持增长

2015 年以来，边疆地区的货物贸易总体保持增长的态势，但 2020 年由于新冠疫情的影响，货物贸易出现下降的态势。2020 年沿边九省区的货物贸易进出口总额达到 2865.2 亿美元，较 2019 年下降了

［课题信息］本文是国家发改委 2020 年项目“‘十四五’时期沿边开发开放高质量发展研究”的阶段性研究成果。

［作者信息］李光辉，广西大学中国边疆经济研究院院长、博士生导师；黄华，广西大学硕士研究生。通讯作者：黄华，电子邮箱：457323701@qq.com。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

4.2%（见图3）。其中，东北地区下降最大，下降了10.7%。新疆、云南、广西和内蒙古货物贸易均有所增长，增速分别为18.6%、12.8%、9.5%和1.6%。沿边九省区进出口总额占全国比重略微有所下降，仅占6.2%，较2019年占比下降了0.3个百分点。但值得一提的是，2017—2019年，边疆地

图1　1978—2020年沿边九省区GDP情况

注：沿边九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、吉林省和辽宁省。

资料来源：商务部网站。

图2　2000—2020年沿边九省区第二、三产业增加值情况

资料来源：国家统计局。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

图 3　1993—2020 年沿边九省区货物贸易进出口情况

资料来源：国家统计局。

区对外贸易总额年增长率分别为 19.19%、13.10%和 1.59%，均高于同期全国经济增速，说明边疆地区外贸发展具有一定潜力。尤其是 2019 年年底，新冠疫情暴发，我国经济面临严峻的国际和国内形势，在全国外贸进出口同比下降 0.96%的大背景下，边疆地区外贸进出口总额仍保持正增长，增长率达 1.59%，这说明边疆地区外贸具有较强的韧性。

边境小额贸易受疫情影响严重。2015 年以来，边境小额贸易保持增长态势；2017 年边境小额贸易出现了显著增长，增速高于全国货物进出口贸易 4 个百分点；2019 年高于全国货物进出口贸易 3 个百分点。但 2020 年我国边境小额贸易有所下滑，2020 年边疆地区的边境小额贸易为 2466.53 亿元，同比下降了 12.46%①。

（三）开放平台取得显著成就

经过“十三五”期间的建设，目前我国边疆地区共有 6 个自贸试验片区、9 个沿边重点开发开放试验区、17 个边境经济合作区、3 个跨境经济合作区和 2 个边境旅游试验区等多种开放平台，已经成为我国边疆地区开放型经济发展的引擎。特别是边疆地区获批的 3 个自贸试验区，取得了很好的成绩。广西自贸试验区经过两年的建设，到 2021 年 7 月底已经有 3.9 万家企业入驻，企业数量是自贸试验区获批前的 10 倍；签约项目 229 个，总金额达到 2070.2 亿元，实际利用外资 9.3 亿美元、进出口额达到 3313 亿元，占全区外资外贸总额的 37%和 35%②。截至 2021 年 6 月，云南自贸试验区的 106 项改革任务已全部完成，落地 82 项。2020 年，云南自贸试验区新设企业 17874 户，占全省新设企业数的 13.2%；外贸进出口完成 717.9 亿元，同比增长 91.4%，高于全省外贸进出口增速 76 个百分点，占全省外贸进出口的 26.8%，拉动全省外贸整体增长 14.8 个百分点；实际利用外资 3.69 亿美元，同比增长 5.5 倍，占全省实际利用外资的 46%③。黑龙江自贸试验区自从建设以来，以制度创新为核心，服务全省改革开放大局，“为国家

① 边疆小额贸易数据来源为边疆九省区各自的统计年鉴。
② 数据来源为《2021 年广西壮族自治区统计公报》。
③ 数据来源为云南省商务局。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

试制度、为地方谋发展”，开展特色差异化探索，全力打造对俄和沿边开放合作新优势。在新冠疫情背景下，2020年黑龙江自贸试验区的外贸进出口总额达204.9亿元，同比增长了12.8%；2021年1月至7月外贸总额达128.9亿元，同比增长44.9%，高于全省平均增幅约25个百分点。截至2021年7月底，黑龙江自贸试验区新设企业11403家，比挂牌前增长66.8%，其中新设外资企业占全省的24.1%。服务贸易增长6.6%，其中出口增长36.8%，显示出积极的复苏反弹势头①。

（四）服务“一带一路”作用增强

自2013年我国提出共建“一带一路”倡议以来，中国与“一带一路”沿线国家的贸易规模持续扩大。8年来面对复杂多变的国际形势，“一带一路”国际经贸合作不断深化，为中国与“一带一路”沿线国家的发展带来了巨大的机遇。货物贸易快速增长，2014年到2020年我国与沿线国家货物贸易值累计超过53万亿元，年均增长超过6.0%，我国已经成为沿线25个国家最大的贸易伙伴。在新冠疫情影响下，2019年中国与“一带一路”沿线国家进出口总值是9.27万亿元，增长了10.8%，该数字高出外贸整体增速7.4个百分点，占进出口总值将近30%，2020年中国与“一带一路”沿线国家进出口总值达到9.37万亿元。

边疆九省区凭借天然的区位优势以及蓬勃发展的国际物流通道，与“一带一路”沿线国家的国际合作呈现良好的发展态势（见表1）。

二、“十四五”边疆开放型经济发展面临的问题

“十三五”期间，边疆开放型经济虽然取得了快速的发展，但在“十四五”期间边疆开放型经济发展仍然面临诸多问题和挑战。

（一）边疆地区基础薄弱，严重制约后续发展

总体上看，我国边疆大部分地区地处偏远，自然条件艰苦，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。2000年以来，边境贸易进出口占全国进出口的比重一直保持在1%左右。边境贸易出口商品结构单一，以纺织、小机电、农副等劳动密集型和资源密集型产品为主，批量小、品种杂、经营分散；进口则以资源类的农、副、林、水产品为主。这些贸易产品附加值较低，易受自然条件、交通运输等因素影响。从目前情况看，边境贸易产品主要依靠内地省份供应，进口货物的相当部分也都直接销往内地，没有在当地实现仓储、加工等环节的增值，边境贸易目前仍发挥的是物流作用，“通道经济”的特征仍十分突出。

边疆开放平台建设相对滞后。边境口岸、边境城市、自贸试验区、沿边重点开发开放试验区以及边境（跨境）经济合作区等各类平台是我国边疆开放的前沿阵地，是边疆地区开展国际贸易、边境贸易以及经济技术合作的重要门户，但就目前发展水平而言，它们所承载的经济功能并未得到充分发挥。从目前来看，存在建设资金不足、发展空间受限、政策支持不够和项目落地较少等问题。边疆政策支撑体系亟待完善。一直以来，我国边疆开放政策以边境贸易政策为主，未形成完整的政策支撑体系。当前沿边地区的政策法规出现明显的滞后性、政策缺乏连续性和可操作性，而且已经出台的一些政策也落地不够。例如，《国务院关于支持沿边重点地区开

表1　2020年边疆九省区与“一带一路”国家进出口

单位：亿元

指标	吉林	新疆	广西	云南	西藏	甘肃	黑龙江	辽宁	内蒙古
进出口	381.3	566.5	2583.5	1680.9	8.99	165.2	702.1	2050	756.1
增减	0.6	23.1	1.4	3.2	36.6	5.8	19.6	5.9	16.1

资料来源：各省区国民经济社会发展统计公告，其中甘肃和内蒙古的数字是2021年1-6月。

① 数据来源为国家统计局及商务部网站。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

发开放若干政策措施的意见》（国发〔2015〕72号）印发实施，从8个方面提出了31条政策措施支持边疆开发开放，但在落实中也有很多无法落地，缺乏具体政策措施的配套支持，对边疆开放型经济发展的促进作用也有待进一步发挥。

（二）高端要素聚集缺乏，难以形成新的竞争优势

随着我国城市群建设的推进，资金、人才和技术等高端要素进一步集聚于核心城市，制约沿边地区产业创新发展能力。首先是人才缺乏，由于沿边地区大多为末线城市或县区，不仅吸引不到优秀人才，本地人才的流出对当地而言更是雪上加霜。其次是创新平台少，边疆地区缺乏高等院校和高水平的科研教育基地，培养人才能力弱，科研水平低下。而且边境城市规模小、产业基础薄弱、承接产业的专业能力不足、缺乏腹地支撑，难以有效集聚经济资源并成为带动力强的地区经济中心，从而导致与相邻国家地区经贸合作推进缓慢。最后是资金缺乏，由于人才、创新平台的缺乏，创新型企业不倾向于投资沿边地区，制约了边疆地区技术创新和承接跨境高新技术项目。

（三）缺少主导产业引领，支撑开放型经济发展能力不足

长期以来，边疆地区的产业以自然资源为主，进出口商品结构大多以生活日用品、建筑材料和传统农副产品等为主，高科技、高附加值产品所占比重较低，对外贸易形式以边民互市贸易和边境小额贸易为主，且多年来没有得到根本性改善，从而导致边疆地区产业结构调整缓慢、产业竞争力不足、产品技术含量及附加值偏低。虽然机电产品出口有所增长，但仍以低端产品为主，尚未形成依托口岸进出口商品为核心的深加工产业链，也未形成以边境城市为主的主导产业链，难以支撑开放型经济高质量发展。此外，边贸企业规模小、容量小、合同数量少、市场范围窄，企业分散经营，没有形成集中发展的合力，缺乏专业化、集团化经营能力，市场竞争力不够强，抵御风险能力较差。

（四）基础设施建设滞后，无法满足开放型经济发展的需要

边疆地区地处我国传统意义上的偏远地区，地理环境差，大部分都处于山区或荒漠草原地区，开放水平低、经济长期封闭，开发建设较晚。受自然条件差、历史欠账多、发展基础薄弱等因素的影响，边疆地区的交通、水利、通信、电力和城镇建设等基础设施建设长期滞后。虽然近些年来在国家有关部门的大力支持下，边疆地区的基础设施建设加快，其基础设施状况有了较大改善，但基础建设依然是薄弱环节，总水平落后的问题仍然十分突出，难以适应今后边疆地区开发开放的要求。

三、“十四五”期间边疆经济发展存在的机遇

虽然边疆开放型经济发展面临着不少困难和挑战，但也存在新的发展机遇，机遇和挑战并存。边疆经济发展要抓住新的机遇，实现新的发展，构建起边疆开放型经济发展新的支撑。

（一）小康目标实现巩固脱贫成果

党的十八大以来，党中央把贫困人口脱贫作为全面建成小康社会的底线任务和标志性指标，在全国范围全面打响了脱贫攻坚战，实施了精准扶贫举措。边疆地区是我国贫困人口集中的重点地区，14个集中连片的特困地区许多都分布在我国边疆地区。2017年5月，国务院办公厅印发《兴边富民行动“十三五”规划》，提出了到2020年边境地区同步全面建成小康社会、边境农村贫困人口全部脱贫、贫困县全部摘帽等目标。在此背景下，我国边疆地区的经济发展迎来了最好的发展机遇，加快边疆地区基础设施建设，促进边疆地区经济发展，实现边疆贫困地区全面脱贫，就成了我国全面建设小康社会的关键。经过“十三五”时期的努力，832个贫困县已全面脱贫，2020年已全面建成小康社会。同时为巩固脱贫攻坚成果，国家将进一步加强措施对脱贫地区实施支持政策，为边疆开放型经济发展提供了新的发展机遇。

（二）“一带一路”倡议加快推进

推进“一带一路”建设是党中央国务院在新形势下顺应全球发展大势、统筹国内国外两个大局做出的重大决策，也是在当前和今后相当长一段时期内，我国加快对外开放、深化对外合作的总纲领。我国边疆地区外连周边国家，内通中部与沿海各个

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

省份，是推进“一带一路”建设的重要枢纽和战略支点。特别是我国“一带一路”布局中的六大经济走廊与边疆地区紧密相连，六大经济走廊的建设缺少必要的基础和支撑的现状，给边疆开放型经济发展带来了持续的发展机遇。

（三）自贸试验区的获批

2013 年以来，党中央先后批准建设 21 个自贸试验区，其中边疆省区有广西、云南、黑龙江 3 个（辽宁除外）自贸试验区。在 3 个边疆省区的自贸试验区定位中，云南自贸试验区提到“全面落实中央关于加快沿边开放的要求，着力打造一带一路和长江经济带互联互通的重要通道”，“打造沿边开放先行区、中缅经济走廊的门户枢纽”；黑龙江自贸试验区提到“提升沿边地区开放水平”，从沿边金融、沿边口岸物流产业等角度助力沿边地区经济发展；广西自贸试验区提到“重点发展跨境贸易、跨境物流、跨境金融、跨境旅游和跨境劳务合作，打造跨境产业合作示范区，构建国际陆海贸易新通道陆路门户”。从 3 个自贸试验区的定位中可以充分看出，国家对边疆地区的发展给予厚望且扶持力度将继续加大。边疆省区自贸试验区的建设，使得边疆地区在发展开放型经济和扩大对外开放方面站在了新的历史起点上，与沿海和内地一样具有对标国际经贸规则、营造一流的国际营商环境、发展更高水平的开放型经济的机遇，从改革开放的末梢变为前沿。在此背景下，边疆地区由于具有独特的区位优势、资源优势和市场优势等，经过数十年的发展一定会成为中国经济发展的新增长极。

（四）新发展格局带来新发展机遇

边疆地区是连接两国或多国的交汇区，是与周边国家交往的前沿，是不同国家、民族、政治、经济、文化和宗教等事务频繁接触、往来的场所，其社会的整体稳定与发展，对我国地缘安全具有牵一发动全局的影响。进入新时期，我国迎来了百年未有之大变局，这种变局体现在多方面，特别是以美国为首的西方国家，对中国经济的发展采取了遏制的战略，使我国与周边国家的关系发生了一些微妙的变化，再加上我国周边邻国众多，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，现实或潜在热点问题集中，这些客观存在的事实都给我国边疆地区的经济发展带来许多新的不稳定因素。在此背景下，我国提出了构建“双循环”新发展格局，以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进。而“双循环”新发展格局的连接点应该是边疆地区。这就要求边疆经济必须适应新发展格局，积极融入“双循环”发展格局中，服务好新发展格局，这为边疆经济发展带来了新的机遇。

（五）区域协调发展战略深入实施

进入新时代，我国实施了区域平衡发展战略，特别是要缩小边疆地区与东部沿海发达地区之间的差距。十九大报告明确提出，要实施区域协调发展战略，尤其强调要“加大力度支持革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区加快发展，强化举措推进西部大开发形成新格局”。区域协调发展，意味着边疆地区将逐渐在经济和产业发展上形成独特优势，缩小和东部沿海地区的差距。2018 年年底，国务院发布《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》，边疆（沿边）地区迎来新一轮的“长效普惠的扶持机制和精准有效的差别化支持机制”。2019 年政府工作报告中进一步强调要促进区域协调发展，围绕发展不平衡不充分问题，推动区域优势互补、城乡融合发展。2020 年在中共中央关于制定国民经济和社会发展“十四五”规划和 2035 年远景发展目标的建议中进一步提出，要“推动西部大开发形成新格局，推动东北振兴取得新突破，促进中部地区加快崛起，鼓励东部地区加快推进现代化。支持革命老区、民族地区加快发展，加强边疆地区建设，推进兴边富民、稳边固边”。从上面的一些文件中可以看出，“十四五”时期乃至更长时期，国家将对边疆地区的经济发展加大投入力度，努力克服边疆地区发展不平衡不充分的问题，助力中国开放型经济走向高质量发展。在新形势下，这给边疆地区的经济发展带来了新的发展机遇。

四、“十四五”期间边疆开放型经济发展对策建议

“十四五”期间是我国开启社会主义现代化强国建设的第一个五年，起步关键，意义重大。边疆开放型经济发展要坚持党的全面领导，“准确把握

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

新发展阶段，贯彻新发展理念，加快构建新发展格局”。着力加快推进强基固边、民生安边、产业兴边、开放睦边、生态护边和团结稳边的建设，深化与周边国家的经贸合作关系，高质量发展边疆开放型经济，构建边疆地区现代经济发展体系和社会治理体系。

（一）统筹推进内外畅通的交通网络体系建设

统筹推进边疆地区的基础设施建设，形成边疆地区互联互通的基础设施体系，构建边疆地区立体交通网络，增强边疆开放发展的支撑保障。加快口岸基础设施建设、加强和完善边民互市点基础设施建设，城镇基础设施、园区基础设施和信息化基础设施建设，围绕提高口岸通关效率，加快贸易畅通和人员往来；加快提升口岸功能，重点加强一、二类口岸联检大楼、口岸验货场、仓储、货场、停车场、保税仓库、现代化口岸查验设施、网络通信设施等相关配套基础设施建设，完善口岸道路、水、电、垃圾和污水处理等设施，规划建设口岸货运和客运车辆专用通道；加快推进公路运输网络建设，构建铁路运输大动脉，优化航空网络和机场布局，畅通边境物流通道建设，以边境口岸为依托，整合现有物流资源，积极建设物流通道，打造国际物流枢纽。深化实施贸易通道建设，建设一批以边境重点城市为核心的商贸物流通道。

（二）构建边疆地区开放型经济发展支撑体系

进入“十四五”时期，中国要加快社会主义现代化强国建设，实现中华民族伟大复兴的中国梦，这需要全国各民族、各地区的共同努力。这就要求我们贯彻新发展理念、坚持社会主义市场经济改革方向、坚持解放和发展社会生产力，建设现代经济体系。

大力发展实体经济，支持距边境线 20 公里以内的中小企业复制适合本企业发展的自贸试验区创新经验，对于边民自主创业实行“零成本”注册，对符合条件的边民可按规定申请 10 万元以上的创业担保贷款；培育沿边主导产业，加快边疆地区的加工制造业、能源创业、现代服务业和电子商务产业的发展，推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合，形成新的主导产业。重点支持构建以“一带一路”为重点、以周边国家为目标的，具有边疆特色的产业链、价值链和供应链。在创新引领、绿色生态、跨境贸易、电子商务、跨境合作和跨境金融等领域培育新的增长点、形成新动能；构建边疆经济发展全产业链，根据边疆地区发展的不同优势，推进全产业链构建。大力发展跨国服务产业链，围绕面向国际大通道发展需求，大力发展跨境旅游、金融及电子商务和国际物流。创新跨境劳务合作机制，探索建设边疆跨境劳务合作试验区。加快提升跨国经营价值链，加快发展总部经济；加快建设边疆创新型经济，强化基础研究，实现原创成果重大突破。探索构建边疆经济学理论体系，指导边疆地区的经济发展。

（三）推进“一带一路”倡议的重点枢纽建设

“一带一路”建设使边疆地区从发展滞后的区域变为对外开放的前沿，边疆地区的开放发展，应以“一带一路”建设为统领，整合现有的各类园区，深化改革、扩大开放，全面推进边疆城市布局，加快边疆开放型经济发展。

做好“一带一路”重点项目的设计和落实。边疆地区要结合边疆开放型经济发展的实际，做好项目的设计，争取纳入“一带一路”项目库。加大推进“一带一路”关键项目在边疆地区的落地，以基础设施互联互通、产能合作及各类园区为抓手，实施好一批示范性项目；推进边疆地区与相邻国家沿边地区的合作，推进“早期收获”合作计划，让有关国家不断有实实在在的获得感。推动建设边疆地区的重点城市，要切实推进六大经济走廊的重点城市的建设，在边疆地区建设一批 50 万人口以上的边境城市，对边疆开放型经济发展起到带动辐射作用。加快建设沿边重点开发开放试验区、边境经济合作区、跨境经济合作区、沿边重点旅游示范区等开放平台。

（四）推进边疆地区开放型经济体制机制建设

营造国际化的营商环境。根据沿边地区不同特点，充分利用边疆地区的黑龙江、云南和广西自贸试验区先行先试，探索沿边地区新的发展路径，创新发展模式，对标国际经贸规则，营造国际化、法治化和便利化的营商环境，构建边疆地区开放型经济体制机制；推进“证照分离”改革全覆盖，深化“一事通办”改革；对标国际标准，在开办企业、办理建筑许可、登记财产等方面加大改革力度。推

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

进重要工业产品生产许可制度改革，探索建立普通注销登记制度和简易注销登记制度相互配套的市场主体退出制度。

赋予边疆更多的发展权利。赋予重点开发开放试验区先行先试的权利，实施特殊的法律政策支撑体系，推动边疆地区开发开放，加快构建边疆地区开放型经济新体制；创新沿边地区新的发展模式，实施自贸试验区与其他园区的联动发展，鼓励园区复制推广自贸试验区的创新经验，实现政府职能转变，积极有效承接国家赋权，建立适应沿边开放型经济发展、高效精简的体制机制。加强政府职能转变。构建符合边疆特点的创新管理机制。调整完善省级管理权限下放内容和方式，优化经营范围登记改革试点，探索实施投资项目先建后验管理新模式。

（五）打造边疆地区跨境金融服务新体系

拓宽融资渠道，吸引外资银行。鼓励更多的国内商业银行给试验区内企业提供优惠和配套的金融服务，吸引实力雄厚的外资银行为区内企业提供多元化、优质的金融服务和资金支持。设立边疆开放型经济发展投资基金，通过引入地方投资和社会资本的模式，发展短板产业，引导生产要素向边疆地区集聚。推进金融产品创新，着力服务质量提升。根据边疆开放型经济发展对金融服务的需求，金融业创新金融服务，按照“产业引导、基金化运作”模式，重点发展供应链金融。推动扩大出口信用保险规模和覆盖面，创新出口信用保险承保模式。支持保险公司创新跨境保险业务，大力发展科技金融。以跨境货币业务、边贸金融服务创新为重点，成立跨境人民币结算中心，开展个人贸易跨境人民币结算。完善金融组织体系建设，建立期货交易中心、产权交易中心等资本市场，支持境外银行机构对设立在试验区的企业或项目发放人民币贷款，推动试验区发展离岸金融业务。

（六）筑牢边疆开放型经济发展生态安全屏障

加强生态环境保护，融合水系、绿地、森林和耕地，构建完整的边疆地区生态网络。划定生态保护红线，大力开展生态修复，完善多元化生态补偿机制。提高资源利用效率，边疆地区要率先实施能源、水资源和建设用地等总量和强度“双控”行动，探索开展碳排放权交易试点。扩大绿色低碳能源开发利用规模，推广和发展绿色建筑、绿色交通等。发展绿色产业，积极开展特色小镇建设，培养创建一批特色鲜明、民俗文化传承、生态优美的特色小（城）镇，创新经济发展模式，促进边疆地区的城镇化，最终实现固边、安边、兴边、稳边的目标。

（七）加快构建边疆地区文化旅游发展新体系

推动边疆地区改革探索边境旅游制度，深度融入“一带一路”建设。重点改革创新人员、自驾车、团体旅游便利化等制度，形成推动边疆旅游蓬勃发展的制度保障。推动旅游免签政策，实施“互免签证、自由进出”的特殊开放运行模式，建立跨境车辆互认机制，简化通关手续，优化通关大环境。实施边境游办证试点，赋予沿边地区跨国旅游异地办证、团体旅游办证、因私出国（境）证件的审批事权。推动边疆地区加大文化和旅游融合，发展边境文化旅游产业。重点落实和完善旅游投融资、用地、人才等政策，构建产业融合发展格局和共建共享模式。大力发展跨境智慧旅游，建立完善跨境旅游信息基础数据平台，实现旅游信息数据向各级旅游部门、旅游企业、电子商务平台开放。建立跨境游客服务体系，建立健全信息查询、旅游投诉和旅游救援等方面信息化服务体系，积极培育集合旅游相关服务产品的电子商务平台。

（八）创新边疆与其他区域联动发展的新模式

创新与东中部地区合作模式，加快引导产业转移。沿边重点开发开放试验区应积极加强东部和中部地区合作，实现区域协调。沿边重点开发开放试验区的发展需要资金、人才、技术和管理等方面的支持，同时又为沿海及中部地区产业优化升级提供了产业转移承接地。未来发展需充分发挥国际劳务合作优势，发挥周边劳动力成本较低的优势，大量承接东部地区产业转移。积极鼓励沿海地区与沿边重点开发开放试验区建立以资本为纽带的互利双赢合作模式，将产业转移和输出管理模式相结合，共同开发建设沿边重点开发开放试验区，促进沿海和发达地区开放型产业向沿边地区转移，形成分工合理的沿海、边疆地区对外开放新格局，推动双循环发展格局的建设。

（九）推动边疆地区建设开放型人才支撑体系

培育引进开放型人才。加快培养引进开放型人

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

才，既要加强本地人才的教育培训，又要积极引进先进地区及海外高层次人才和专家，围绕产业布局，扎实推进人才培养、引进、流动和使用，形成人才集聚区，打造“人才小高地”。制定开放型人才引进培育政策，探索在平台建设、人才管理、待遇分配、创业基金和服务保障等方面先行先试。要综合用好国家和地方对艰苦边远地区考试录用公务员、公开招聘事业单位工作人员的倾斜照顾性政策措施，进一步解决边疆地区“招人难”问题。建设边疆国际学校（或国门学校），培养适应边疆开发开放的专业人才。加快发展职业教育，促进沿边劳动力自由流动。在边疆地区引进职业教育和培训机构，建立面向周边国家的国际教育中心，鼓励周边地区国家的学生到边疆地区就读，提高劳动力素质，培养相关就业技能。允许中国及周边国家劳动力到跨境经济合作区就业，促进周边国家劳动力在跨境经济合作区内自由流动。

参考文献

[1] 韩玉刚，曹贤忠．中国区域经济学研究重点的回顾与展望［J］．经济问题探索，2013（09）：71-76.

[2] 李颖．我国东西部省份经济开放度与经济增长关系的实证检验［J］．统计与决策，2016（22）：133-135.

[3] 李光辉，高丹．区域经济学视角下的边疆经济发展浅析［J］．东北亚经济研究，2021，5（01）：97-110.

[4] 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［J］．国际贸易，2021（05）：55-63.

[5] 尹欣．实现“五个突破”发展边疆经济［J］．宏观经济研究，2004（01）：59-60.

[6] 钟海燕，郑长德．“十四五”时期民族地区经济社会发展思路研究［J］．西南民族大学学报（人文社科版），2020，41（01）：100-106.

[7] 李光辉．新形势下对我国沿边开发开放的新思考［J］．国际贸易，2017（08）：4-7.

[8] Capello R，Caragliu A，Fratesi U．Breaking down the border：Physical，institutional and cultural obstacles［J］．Economic geography，2018，94（5）：485-513.

Strategic Research on Open Economic Development of China's Border Areas during the 14th Five Year Plan Period

LI Guanghui　HUANG Hua

（Guangxi University）

Abstract：During the 14th Five Year Plan period，China will start a new journey of establishing a strong and modernized country. It means that this process needs both the lead development of coastal areas as well as the rapid development of border areas. A strong and modernized China can not be built without the open economic development of border areas. Being faced with complex and unpredicted situation both at home and abroad，in order to answer how to stimulate economic development of border areas，it is essential to provide policy suggestions based on in-depth research. Thus，this articl firstly summarises developments and improvements of open ecnonomic development of border areas during the 13th Five Year Plan period，on the basis of which，analyses problems and challenges，and then the opportunites that faced with the economic devleopemnt of border areas. Lastly，this article puts forward suggestions on how to effectively realise open economic development of border areas with the aim of providing guidance on the open economic development of border areas.

Keywords：the 14th Five Year Plan；open economy of border areas；general idea

JEL Classification：F10，O18，O24，Q01

（责任编辑：李秀婷）

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net