

多尺度沿边开发开放政策 对中国边境城镇空间结构的重塑 ——以凭祥市为例

李红, 雷云雁

[摘要] 克服边界效应和沿边发展困难, 建设物流与人流集聚、加工贸易和口岸经济活跃的边境城镇, 是中国从国家到边境地方多尺度、指向性沿边开发开放与睦邻友好合作及兴边富民政策的重要一环。近30年中越边境广西凭祥市的城镇演化, 集中体现了不同尺度沿边开发开放政策之间的差异与协调及其对边城空间建构的重塑效应, 正呈现出边城中心城区与口岸城区、综合服务与跨境商贸区的“双核-多组团”空间结构。完善多尺度沿边开发开放政策作用机制, 对后疫情时期广大边境地区形成国内国际双循环新格局有多重政策启示。

[关键词] 沿边开发开放; 边境城镇; 空间结构; 凭祥

[中图分类号] F127, F291 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1001-8182(2021)05-0070-08
DOI:10.13624/j.cnki.jgupss.2021.06.008

中国改革开放40多年来, 内陆沿边地区对外开放程度日益提升, 成为塑造高质量对外开放格局的重要力量^[1]。国家层面从1985年开始先后出台《边境小额贸易暂行管理办法》(1985)、《关于口岸开放的若干规定》(1985)、《关于加快和深化对外贸易体制改革若干问题的规定》(1988)等规范性文件, 开放部分临时沿边口岸。1992年, 国务院实施沿边开放战略, 批准设立包括凭祥在内的14个沿边开放城市, 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》等实质性沿边开放政策。西部大开发政策实施以来, 沿边开放战略持续推进, 沿边地区逐步成为中国开放型经济新格局形成的重要支点。2013年, “一带一路”倡议提出沿边地区新一轮开发开放全面展开。《关于加快沿边地区开发开放的若干意见》《沿边地区开发开放规划(2014—2020年)》《关

于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》《兴边富民行动“十三五”规划》以及《关于促进边境贸易创新发展的指导意见》等系列文件, 在沿边地区形成持续稳定且开放创新的新型开发开放环境。与此同时, 边境省区和地市层面根据国家的沿边政策探索适合自身发展的模式。总体来说, 中国的沿边开发开放是基于推动构建新型国际关系、克服边界效应^[2] 199-208, 340-341, [3-4] 以稳边固边及兴边富民总体需求等方面因素, 由国家层面主导推动与地方层面落实为主线。

本文聚焦于中越边境城镇广西凭祥市, 通过政策分析和实地调研, 探讨国内不同尺度的沿边开发开放政策如何塑造边境城镇的空间结构。在构建一般性的多尺度沿边开发开放政策及效应分析框架基础上, 我们从国家、省区、当地等多尺度分析沿边开发开放政策环境的演进及其

[收稿日期] 2021-07-30

[基金项目] 国家自然科学基金项目“双向开放对边疆经济地理的作用机制研究”(71763002); 中国科学院区域可持续发展分析与模拟重点实验室2020年度开放研究基金项目“广西边境地区城镇发展与跨境经济合作的动力研究”(KF2020-16)

[作者简介] 李红, 广西桂林人, 广西大学经济学院、边疆经济研究院教授、博士生导师。雷云雁, 广西大学经济学院博士研究生。

对边境城镇空间结构的影响。同时我们尝试回答两个具体问题：一是对于边境城镇来说，不同尺度的开发开放政策体系是否具有差异性？这可以帮助我们认识在宏观政策作用下沿边地区是否存在不同的发展策略和反应。二是如果地方尺度上存在自发性的发展策略，其对当地空间结构产生什么样的影响，其结果是否与当地发展愿景相吻合？在文章的最后，我们结合当前新冠肺炎疫情及后疫情时期的新挑战，提出边城下一步发展的建议。

一、多尺度沿边开发开放政策对边境城镇空间结构的作用机制

城市空间结构是指城市各功能区的地理位置及其分布特征的组合关系，是城市功能组织在空间地域上的投影，主要由政府、企业和居民等利益主体相互作用形成，其中政府的政策和战略使城市空间系统产生结构性的变化^[5]。政策主要体现的是政府层面的发展意愿。城市企业、居民等多元化主体形成的社会组织力量、技术力量以及城市经济等动力与政策实施的宏观作用相互影响，以人流、物流、能流、信息流等具体形式作用于城市自然环境，从而影响城市空间结构。而根据国情，政府层面在城市空间规划及结构重塑等方面往往具有决定性作用。

当前国内关于政府政策对沿边城镇空间结构作用机制的研究还较少，本文在实地调研基础上，结合Lösch (1939, 1954)关于边界对于市场具有分割作用但局部口岸具有扩展作用的边界效应理论^{[2]340-341,190-191}，参考政府政策与产业发展关系模型^[6-7]以及空间重塑^{[8]6-23, [9]338-341}等经济学分析框架，并采用国家、沿边省区、边境地方(包括地级及县级行政单元)等3个尺度，构建多尺度沿边开发开放政策作用机制的分析框架，如图1所示。

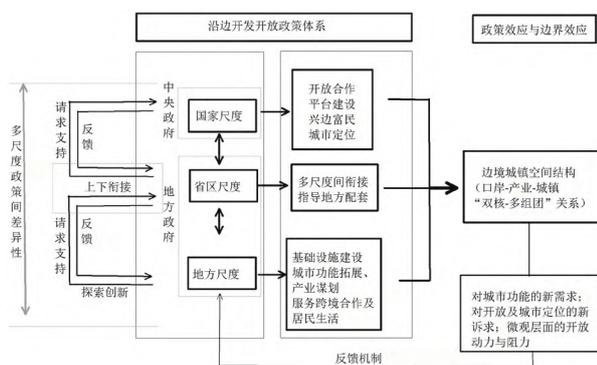


图1 多尺度沿边开发开放政策对边境城镇空间结构的作用机制分析框架

在构建不同尺度开发开放政策及其效应机制时，本文借鉴刘承礼^[10]、赵壮天^[11]、Li^[12]等关于中国中央与地方政府关系以及地方自主性行为的研究，基于不同尺度政府主体事权与诉求的差异性，剖析各主体间政策的反馈、相互协调与矫正等作用机制。其中，边境城镇作为开发开放前沿，对城市功能和结构的创新需求首先反馈到当地政府。后者结合区情与地方事权，决定是否以请求支持的方式提升到省区，以争取更高层级支持或事权下放。省区层面主要以办理地方请求支持事项、争取国家支持等上下衔接的方式将反馈链延伸到国家层面，同时在本级层面给予政策指导和支持。国家层面则主要以反馈表态、事权下放或指向性的政策实施等方式形成反馈链闭环。在这种请求—反馈—施政的反复作用下，边城的功能和空间格局逐步演化。显然，不同尺度的信息不对称性与政策差异性客观存在，且进一步促成政策自我纠偏和地方演化。

二、凭祥开发开放条件与发展概况

凭祥地处中国西南边陲，隶属广西壮族自治区崇左市，西南两面与越南谅山省一市三县(谅山市、文朗县、高禄县、长定县)接壤，边界线97千米(其中西北平而河有一段河界为4.5千米)，市域总面积650平方千米。市区距广西首府南宁市和越南首都河内市均170多千米，距北部湾港口和越南海防港300千米，距南宁吴圩国际机场140千米。南友高速、322国道及湘桂铁路在友谊关口岸分别与越南的一号公路和铁路网相接，向南贯通中南半岛，向北连接亚欧大陆桥，有机衔接中国—东盟—欧洲的陆路国际大通道。

城镇发展方面，凭祥从宋代开始作为“国贡道”，成为中越边境贸易的集散地。清朝同治至光绪年间，当地居民开始以日用小百货与越南边民进行频繁交易。1951年，凭祥(铁路)被设为国家一类口岸。1953年，隘口、平而等边境小额贸易口岸开放。1956年，国务院批准凭祥镇改为县级市。1992年，国务院批准凭祥为沿边对外开放城市，同年，友谊关(公路)被设为国家一类边境陆路口岸，并设立国家级边境经济合作区。平而关水路口岸以及弄尧(浦寨)、叫隘、平而、油隘4个互市点也相继开放。与建市初期相比，20世纪90年代沿边开放初期的凭祥建成区面积从3.7平方千米扩展至6平方千米，人口从2.3万人增至8.9万人(其中市区人口约2万人)。整个市区从南至北约4千米，呈3个区段：北区以商业、金融、

教育为主,中区以党政、文化为主,南区以交通及涉外机构为主^[13]。

近30年来,在沿边开发开放、中越友好合作、中国—东盟战略伙伴关系以及自由贸易区和博览会等多种因素交叠刺激下,凭祥经贸与城镇化持续稳定发展。截至2020年,凭祥边境小额贸易进出口总值连续5年、口岸水果进出口货量连续8年全国第一,其中,边境小额贸易总量约占全国的20%^[14]。“企查查”的数据显示,过去30年凭祥市成立且至今存续的企业2.2万家,相当于每6人就有1家商业公司。建成区面积增至13.1平方千米,中心主城区与10余千米之外的友谊关口岸商贸城区已基本连成一片,双核—多组团的空间结构正在呈现。全市人口增至13.0万人,其中城区人口约8万人,城镇化率达63.0%,高于广西均值9个百分点,接近全国均值。根据国际夜灯光数据,凭祥市的灯光亮度总和从2000年的71.44DN,2010年的264.46DN,增至2018年的1244.93DN,增长近6倍;灯光亮度均值从2000年的0.025DN,2010年的0.09DN,增至2018年的0.44DN,增长16倍,城镇化的空间重塑效应明显。

简言之,60多年来特别是近30年凭祥的发展环境快速转变。为应对这种变化,广西及凭祥也在对自身的发展政策进行持续调适和实践探索。从国家到地方的多重政策叠加,进一步强化了凭祥在地缘经济上的空间差异性^[15],在城镇规模和结构方面都经历着重塑。

三、不同尺度开发开放政策的差异性

考虑到在中国政策施行中《国民经济和社会发展五年规划纲要》(以下简称“五年规划”)是每个规划期内地方建设发展的总体战略部署,也是制定其他各类规划的重要依据,因此本文以各

级政府的五年发展规划文本作为政策分析样本。从规划编制程序来看,广西及凭祥近年来的五年规划发展思路、目标和任务等主要由当地提出、在征求上下级有关部门意见的基础上形成,基本能够反映当地的发展意愿和诉求,便于我们分析不同尺度下的政策思路。

(一)国家尺度的沿边开发开放政策

表1显示,从国家第九个五年规划来看,虽然涉及沿边开放篇幅不多,但对沿边地区开放提出导向性表述,也认可沿边地区存在对外经济合作的独特优势,将沿边开放纳入全国对外开放整体格局中统筹推进。这是在“八五”规划基础上将沿边开放从沿海开放从属性地位提升到国家整体开放布局的重要突破,此后的国家五年规划中均强调沿边开放的必要性和重要性。“十五”规划表述进一步突出西部边疆地区的区位优势,“十一五”规划内容则更加细化。以上时期,国家的沿边开放政策经历了以鼓励为主到纳入全国开放格局,再到进一步明确西部边疆地区禀赋优势、建设口岸等更为聚焦和具体的转变。

“十二五”规划对沿边地区单列一节进行阐述,从规划高度明确沿边开发开放的政策、平台以及重点任务,将重点开发开放试验区、沿边国家级口岸、边境城市、边境(跨境)经济合作区等沿边重点地区作为深化与周边国家和地区合作的重要平台进行开发建设,并首次对不同沿边地区的定位进行区分,如要求广西建成与东盟合作的新高地等。显然,国家层面对沿边开发开放系统性的要求进一步提升。“十三五”规划首次关注到类似广西等“老少边穷”地区的发展困境,将革命老区、民族地区、边疆地区和困难地区界定为特殊类型地区进行重点扶持。这是国家层面首度将开发开放政策与其他经济社会发展政

表1 不同时期国家尺度的沿边开发开放政策

时期	五年规划中关于沿边开发开放的主要政策
九五	发挥沿边地区自身优势,加快开放步伐,发展对外经济合作。
十五	促进西部边疆地区与周边国家和地区开展经济技术与贸易合作,逐步形成优势互补、互惠互利的国际区域合作新格局。
十一五	建设和完善边境口岸设施,加强与毗邻国家的经济技术合作,发展边境贸易。
十二五	发挥沿边地缘优势,制定和实行特殊开放政策,加快重点口岸、边境城市、边境(跨境)经济合作区和重点开发开放试验区建设,加强基础设施与周边国家互联互通,发展面向周边的特色外向型产业群和产业基地……把广西建成于东盟合作的新高地……不断提升沿边地区对外开放的水平。
十三五	推进边境城市和重点开发开放试验区等建设,加强基础设施互联互通,加快建设对外骨干通道。推进……广西建成面向东盟的国际大通道。大力推进兴边富民行动,加大边民扶持力度。
十四五	推进兴边富民、稳边固边,大力改善边境地区生产生活条件,完善沿边城镇体系,支持边境口岸建设,加快抵边村镇和抵边通道建设。推动边境贸易创新发展。加大对重点边境地区发展精准支持力度。

资料来源:国家“九五”“十五”“十一五”“十二五”“十三五”及“十四五”国民经济和社会发展规划纲要。

策、开发开放地区与其他类型地区相互融合的具体体现,政策体系在系统性、科学性、完整性上得到进一步提升。“十四五”规划直接明确沿边地区开发开放的重点任务,以专栏形式列出促进边境地区发展工程,同时强调各区域发展间的平衡与协调,从宏观与微观两个层面给予方向性指导。

(二) 边疆省区尺度的沿边开发开放政策

表2显示,随着中越关系逐步趋于稳定,广西壮族自治区政府对东盟市场的重视程度显著变化。“九五”“十五”时期仅将东盟定义为新市场。“十一五”期间,在中国—东盟自由贸易区建设背景下,广西对东盟市场进行重新定位,并且意识到由单纯的边境贸易、经济技术合作拓展至加工贸易的必要性。这一时期,友谊关口岸、边境经济合作区、跨境经济合作区、综合保税区、

物流园等重大平台逐步搭建完善,基本奠定了凭祥作为开放型沿边城镇的空间布局和发展方向。这些平台互为依托、互为支撑,也存在空间和政策相互交叠的情况,在申报各类优惠政策中,具有正向的累积效应,即基于当时的政策基础而更容易获得新的政策支持。

“十二五”规划中提出,要“把广西建成我国与东盟开放合作的新高地”,这与国家层面同一时期中长期规划表述一致,从这一时期国家对沿边各地进行的不同战略定位以及规划编制程序看,广西的定位应该是在国家总体布局下结合当地区位等资源禀赋提出的、兼顾国家总体发展思路和本地实际的结果。“十三五”时期广西将自身的开放合作融入国家“一带一路”倡议,并体现国家赋予的战略定位。“十四五”规划重点强调全面开放,立足西部陆海新通道、区域全面经

表2 不同时期地方尺度的沿边开发开放政策：广西与凭祥的例子

时期	广西五年规划的主要策略	凭祥五年规划的主要策略
九五	积极开拓扩大东盟……等我区出口薄弱而具有潜力的新市场。继续实行“通贸兴边”,大力发展边境贸易,推动边贸由单一的直接贸易向多种形式的经济技术合作方向发展。	充分发挥背靠大西南、面向东南亚的特殊区位优势,以发展商贸业为主导,实行对外贸易和跨国旅游……建设成为具有较强综合经济实力的、沿边对外开放的重要窗口城市……浦寨国际自由贸易区……边境经济合作区。
十五	扩大对外开放,发展开放型经济,使开放带动战略的实施取得突破。积极开拓东盟……等新的市场,实行更加灵活的边境贸易和经济技术合作政策,大力发展边境贸易……加快……凭祥边境贸易区和其他边境贸易点规划建设。	抓住中国—东盟自由贸易区建设机遇……与内地建立大通关合作机制,与港澳加强经贸联系
十一五	重点开拓东盟市场特别是越南市场,充分利用中国—东盟自由贸易区规则,扩大对外贸易规模……积极促进加工贸易转型升级,探索新形势下发展边境贸易的途径,大力发展服务贸易和技术贸易。	大力发展边境贸易。推进中越凭祥边境经济合作中心建设步伐……及时调整进出口商品结构,引导农副产业、机电、轻工业品等基础较好、有一定优势的产品出口。努力使城区、工业区、边贸区、口岸区“四区”联动,形成一个整体。
十二五	在中国—东盟自贸区框架下拓展新的开放领域及合作空间,把广西建成我国与东盟开放合作的新高地……凭祥综合保税区的出口加工、保税物流等功能……推进凭祥—同登跨境经济合作区建设……加快发展边境贸易,扩大服务贸易规模。	加快建设面向东盟开放合作的区域性国际口岸城市。积极推动中越双方推进跨境经济合作区的建设,主动参与中越各层次磋商,力争把中越跨境经济合作区纳入国家对越合作项目……推进广西凭祥综合保税区建设……参与中国—东盟自由贸易区经济合作。
十三五	以“三大定位” ^① 为统领,……积极融入“一带一路”建设。转变对外经济发展方式,巩固提高广西产品在东盟市场占有率..支持边境地区边民互市贸易升级发展,建设边境地区进出口加工基地	加快推进五大国家战略平台建设。全力促进综合保税区与各类开发开放平台及城市的协调、联动、一体化发展。加快推进凭祥重点开发开放试验区的申报及建设力度……实现从通道经济向口岸经济转变。
十四五	全面实施开放带动战略,以共建西部陆海新通道为牵引,深度参与澜沧江—湄公河次区域合作、中国—东盟东部增长区合作,积极对接 RCEP 规则……打造面向东盟更好服务“一带一路”的开放合作高地。	全面建设面向东盟开放的国际口岸名城。到2025年,全市综合经济实力再上新台阶,实现“沿边高质量发展先行区、跨境产业合作示范区”的建设目标……建设开发开放大平台……推动凭祥市由通道经济加快向口岸经济转变。

资料来源：国家“九五”“十五”“十一五”“十二五”“十三五”及“十四五”国民经济和社会发展规划纲要。

① “三大定位”指构建面向东盟的国际大通道、打造西南中南地区开放发展新的战略支点、形成“一带一路”有机衔接重要门户。

济伙伴关系协定(RCEP)等平台,实现“南向、北联、东融、西合”新格局,在各方面开放协调联动中打造面向东盟、更好服务“一带一路”的开放合作高地,这是对“十三五”规划目标的进一步延伸。

(三) 沿边城镇尺度的开发开放政策

由于凭祥处于中越边境,地方尺度上的对外开放则更早于国家和广西层面。“九五”时期凭祥就已明确“沿边对外开放的重要窗口城市”这一发展定位,并且依托浦寨互市点着手谋划创建国际自由贸易区。虽然浦寨国际自由贸易区至今并未成功获得国家支持,但2019年国家设立了中国(广西)自由贸易试验区,其中的崇左片区即包括浦寨在内的15平方千米范围。这表明凭祥具备开发开放的自主意识,并且由于地处开放前沿,对开放的需求更为强烈。“十五”“十一五”期间,如上文所述,凭祥基本形成了以跨境贸易、物流加工、综合服务为主体的开放格局,凭祥也在该时期政策中注重对进出口产业结构、岸城联动等更高层次的谋划实施。中越跨境经济合作区也是凭祥具有开放自主意识的另一个明显例子。调研过程中我们注意到,中越跨境经济合作区于2005年由凭祥地方着手谋划,2007年广西壮族自治区政府与越南地方政府间签订备忘录,2010年正式签署《中国凭祥—越南同登跨境经济合作区协议书》。2017年5月,中越发布联合公报,明确要加快商签《中越跨境经济合作区建设共同总体方案》。至此,该合作区建设事宜从地方尺度向国家尺度跃迁,上升为中越双方事宜。由于越方积极性不高,该方案目前仍未签署。不过这些并未影响凭祥对外开放合作的信心。“十二五”规划中凭祥将自身定位为“面向东盟开放合作的区域性国际口岸城市”“十四五”时期进一步调整为“面向东盟开放的国际口岸名城”,充分体现了凭祥在开放发展中的期望。

(四) 不同尺度政策的时空差异

不同尺度政策主体的开发开放环境与需求不同,势必导致政策的时空差异。边境城镇作为面向东盟沿边开放的最前沿,开放需求较强。具体体现在自由贸易试验区、跨境经济合作区等平台谋划与实施的超前性,较早对边境贸易、加工园区、保税物流、口岸建设等进行具体策略性尝试。广西壮族自治区属于边疆省份,长期以来持续关注开放合作,但对东盟的关注相对晚于凭祥;及时的调整是在国际关系相对稳定、东盟市场潜

力逐步释放基础上顺势而为的结果。国家层面长期以来将沿边开放作为西部大开发的内容之一,旨在促进西部落后地区实现快速发展。随着近年来我国与东盟贸易往来日益密切,《中国—东盟自贸协定升级版》全面实施,RCEP签署推进,2020年东盟更进一步跃升为中国最大的货物贸易伙伴,中国与越南、中国与东盟之间相互依赖的格局将长期存在并越来越紧密。在这一背景下,国家“十三五”规划的开放政策首次关注到边疆地区开发开放并将其单独列出,这是中国国际关系变化及与东盟合作需求的体现,也反映了国家的开发开放政策在时间、空间方面与地方政策的差异性。

四、多尺度开发开放政策对边城空间结构重塑的效应

在明确了从国家到边疆省区和地方等多尺度的开放政策以及开发开放的主观能动性基础上,我们尝试考察多尺度的沿边开发开放政策对边境城镇空间结构的影响,以及这些效应与当地发展预期的关系。

(一) 沿边开发开放效应克服边界效应

根据市场区位论及边界效应理论,边界对市场经济活动扩展具有屏蔽效应与阻碍作用等,但边境城镇作为国内与国外两个市场双循环流动的交汇点,其通道作用及中介效应越强,人流与物流集聚效应越大,边界的屏蔽效应就越弱^[16-18]。这是多尺度沿边开发开放这一特定区域政策定位的理论依据及政策的目标指向,即以开发开放政策效应克服边界效应。一方面,随着沿海地区的开放及集聚效应,基础设施较为落后的内陆沿边地区的边界效应在横比中会上升;另一方面,兴边富民以及与相邻国家和地区的区域经济一体化进程又在克服边界效应。沿边开发开放政策正是在这样的动态“较劲”中对沿边城镇产生重塑效应。

(二) 岸城双核—多组团空间结构的形成

国内学者认为边境城镇沿着边关城镇、岸城守望、前岸中区后市等三种模式演进^[19]。这三种模式实质上是边境城镇口岸与中心主城区由相对割裂到相互融合的过程。在城镇发展中具体体现为:初始阶段以主城区为核心服务口岸边境贸易发展;随着口岸关联产业逐步壮大,产业类别日渐丰富且在空间上拓展至主城区,形成口岸—产业—城区的人流物流,即城镇内部经济要素的小循环。在岸城融合程度较高的空间结构

中,经济要素除了在口岸处集聚,也会随着小循环在城市内部形成集聚,进而边境城镇易出现空间上的双核结构。

如上文所述,1996年前后凭祥就已明确“沿边对外开放的重要窗口城市”发展定位,逐步加快口岸建设与口岸经济发展。随着口岸人流和物流集聚,贸易、物流及旅游业迅速发展,口岸边贸城一度兴盛,但由于基础设施滞后,大多数商贸服务及公共服务仍集中在距离口岸10多千米的中心城区,故当时空间呈单核边境商贸城扩散结构。“十五”和“十一五”期间,凭祥在政策实施中注重岸城联动和产业结构调整,即城区、工业区、边贸区和口岸区“四区”联动。这一思路在“十二五”和“十三五”时期进一步得到体现,并与国家和自治区的沿边开发开放政策在基础设施和平台建设等方面协同,推动凭祥逐步形成中心城区与口岸城区双核、综合服务与跨境商贸组团等融合的“双核-多组团”空间结构雏形。近30年来,其空间结构的演化主要表现在如下几个方面:

一是中心城区与友谊关口岸区的融合度增强。这主要与中心城区以商贸和生产性服务产业及公共服务业等为主的较为清晰的服务定位有关,处于口岸前沿的跨境经济合作区商贸核心对服务支撑的需求,以及服务性产业对跨境经济合作的依赖奠定了中心城区与口岸相互依存的关系。

二是跨境加工业、服务业等产业加快发展。边境贸易给凭祥带来了较多地域特征明显的生产资料,如红木、东南亚农产品及电子信息产品等。为使这些“路过”凭祥的货物在凭祥产生更多经济效益,当地大力推进加工制造业,同时配套物流、金融等服务性行业,使凭祥在单纯的跨境贸易基础上有了更为丰富的空间结构。

三是各空间协调性逐步加强。除了中心城区与口岸区的相互依托和协调联动,南山红木加工组团、礼茶跨境物流加工组团、隘口特色农产品加工组团等功能区沿城区与口岸之间的轴线错落分布,一方面将城区与口岸从空间上有机衔接,另一方面也在完善功能性的同时进一步强化了空间的层次性。

(三)多组团的功能性补充与不足

多组团结构是岸城之间实现空间融合的重要支撑。凭祥的商贸物流、进出口加工贸易、电子信息等多组团结构在实现产业集聚的同时,也

将凭祥的人流与物流有机循环起来,实现口岸与城市的紧密衔接。中心城区跨境金融服务、南山红木加工、礼茶跨境物流加工、隘口特色农产品加工、友谊关口岸、中国东盟(凭祥)电子出口加工、高铁新区等,被当地政府视为城市空间布局的七大产业板块。不过,当前,凭祥各组团发展的成熟度仍有不足,与凭祥岸城融合的空间需求还有较大差距,例如:

物流产业组团方面,目前凭祥有博恩、捷递、华泰、富士康准时达等物流巨头企业入驻,富士康、苹果、三星、耐克、优衣库等国际知名企业在凭祥综合保税区建立了分拨中心,形成了一定的龙头效应。但总体而言,凭祥物流专业化水平较低,大部分物流企业规模较小,仍处于相对初级的阶段。据当地政府部门介绍,凭祥大部分物流企业原先并非专门从事物流运输,而是从其他传统部门转型或者是新开拓的物流业务,大部分只能提供简单的运输和仓储服务,物流装备较为落后,物流技术水平较偏低。如凭祥进口货物中农产品尤其水果占比较大,对冷藏保鲜要求较高,凭祥当前的物流水平无法满足其实际需求。此外,凭祥的物流企业之间合作性也较弱,缺乏统一的信息交流平台,资源整合程度差,龙头企业的带动作用有限,产业链条难以延伸。

加工贸易产业组团方面,一是以南山红木加工组团为主的进出口加工贸易,不仅加工种类日渐丰富,且形成了一定的产业集聚,初步发展成南山工业园、友谊关工业园、林产工业园、红木产业园、综合保税区、万通物流园等产业集聚地。二是互市贸易商品落地加工产业,目前已有20多家企业投产,其中也包括盐津铺子等龙头企业,主要加工水果、农副产品、坚果等。调研中我们注意到,当前互市贸易商品清单中适合落地加工的商品种类还不多,且对于一些尚未完成准入谈判手续的商品,还难以实现落地加工,需进一步向自治区和国家争取更多政策支持。此外,凭祥多年来在红木原材料和半成品进口总额方面均处于全国第一位,已经基本形成了南山红木文化城和浦寨边贸区两大红木市场集群。现有红木文博城等23个红木交易市场,每年落地凭祥加工的红木半成品约10亿元,红木产业年产值约50亿元,吸纳就业上万人。但目前凭祥还没有建立起红木原材料交易市场,大多数企业需要到越南采购红木家具半成品,再运回到凭祥加工,增加了较多环节和成本。同时红木产品成本高,企

业普遍存在资金周转和融资困难。这些问题在新冠肺炎疫情期间更为凸显,直接导致当地红木产业处于半停滞状态。

电子信息产业组团方面,中国(广西)自贸区崇左片区近年来正在打造中越“两国双园”项目。如中越凭祥—谅山“两国双园”三诺跨境电子产业示范园重点培育IT电子信息科技、智能语音交互、电脑、物联网设备等配套产业,目前已有三诺集团、良维科技、广东新秀新材料等电子科技产业龙头企业入驻,东威电子等10多家电子信息企业也将于近期入园,电子信息产业集聚趋势初步形成。据当地提供的资料,2020年凭祥电子信息产值超过10亿元,友谊关口岸电子信息产品进出口总值超过1000亿元。不过目前凭祥的电子信息产业以生产组装为主,总体上仍处于电子信息产业链的中低端,没有形成完成的产业配套体系、产业链体系。

(四)政策效应与规划预期仍有差距

从“九五”到“十三五”时期,边境城镇的空间结构逐渐扩展和强化,但随着不同发展阶段出现的新情况新问题,边疆省区和边城在各阶段规划中的自身定位和发展目标也逐步变化,且对自身经济实力增长的诉求一直都存在。早在“九五”时期凭祥就提出,要“建设成为具有较强综合经济实力的、沿边对外开放的重要窗口城市”,但在长期发展中,凭祥始终面临着“通道经济”如何落地为“口岸经济”的问题。

以进出口贸易结构为例,凭祥的进出口贸易中以本地作为境内目的地与货源地的份额很小,外贸基本是服务于内陆其他地区,因而当地和广西对口岸经济有更大的对本地发展起带动作用的诉求。这体现在实施中的重点开发试验区、自贸区及多组团开发等方面。

双循环及产业结构方面,以社会商品零售总额和外贸总额占地区生产总值(GDP)的比重分别表示经济内向度与外向度,计算结果显示,近20年来凭祥的经济外向度高出全国和广西平均水平数十倍,这也与我们第四部分关于凭祥地方层面开放政策上的高需求及较强敏感性的结论一致。但2019年凭祥GDP仅占全区的3‰,相比2005年仅增加0.2个百分点,人口几乎没有太大变化,经济上的发展并不显著。凭祥三次产业结构比例由2005年的14.7:15.8:69.5变为2019年的9.5:23.9:66.6,长期以来以边境贸易为主的发展模式导致第三产业占比大,而能够提升

产品附加值的加工业虽然受到重视但占比仍偏低。这也是凭祥“十三五”规划提出要“基本实现从通道经济向口岸经济转变”的重要原因,即其长期以来作为通道在贸易、开放度上取得的成果尚未落地转化为当地的实际经济能力。

从开发强度与城镇发展看,尽管国家和地方的沿边开发开放政策力度很大,但据2015年第一次全国地理国情普查数据,凭祥市国土开发强度为4.1%,在广西各县域中处于中等水平。另据广西县域空间功能区划,凭祥作为重点开发区,未来的城市空间的比例要达到18.5%,可见仍须较大强度的开发与开放。

五、后疫情时期边境城镇结构优化的困境及出路

2020年12月,笔者团队赴凭祥主城区、友谊关城区及口岸,对近300位当地居民和企业员工就新冠肺炎疫情及后疫情时期边境城镇的发展问题进行问卷访谈。调研发现,虽跨境人流骤减但物流保持畅旺,友谊关口岸在逆势中呈现出较好的贸易功底,当年进出口货值、出入境车辆、进出口货运量、完成报关单量、入园企业进出口总值等5项主要经济指标方面位居广西第一。从要素流动来看,近年来凭祥在产业集聚与产业链完善等方面作出的努力,为当地应对疫情及后疫情时期的复杂局面奠定了坚实基础,但对高学历人才与高质量要素的吸引力仍不高。

尽管凭祥在新冠肺炎疫情中保持着跨境物流增长,但作为典型的沿边城镇,其兴衰与空间结构优化很大程度上仍取决于大环境。一方面,疫情对全球经济的影响仍在持续,后疫情时期国际商品与要素流动的不确定性仍大;RCEP的实施也给边境贸易带来新挑战。另一方面,在当前国内经济高质量发展以及碳达峰、碳中和的总目标下,凭祥中低端产业竞争优势不强、能效水平高、高端产业尚未发展起来的客观实际也将成为其优化与升级难题。因此,未来在多尺度开发开放政策格局中优化凭祥这类边境城镇空间结构的主要策略建议如下:

一是国家层面进一步强化沿边开发开放与其他区域政策的融合和指向。沿边开发开放作为构建国内国际双循环新发展格局的重要内容,必将在今后长期影响我国经济社会整体发展。我国边境地区与民族地区、革命老区、困难地区等范围高度重合,因此,国家的沿边开发开放政策应在“十三五”的基础上,进一步融合乡村振

兴、西部大开发、城乡区域协调发展政策,以推动沿边地区经济高质量发展。在加快发展物流、加工、跨境金融等产业的同时,针对性支持边境地区加快探索传统产业转型升级与节能环保产业等绿色发展道路;在顶层设计上充分考虑边境地区实现绿色发展所需的环境容量,给予边境城镇所需的转型升级空间。

二是省区层面应充分发挥多尺度间政策协调衔接的作用,立足本省区实际,将边境资源与本地核心地区和产业充分融合,全面打通物流、人流循环,实现本地区产业链延伸。尤其对于地方层面“有心无力”的情况,省区层面要做好与国家层面的紧密衔接,将边境城镇最敏感、需求程度最高、对当地经济社会发展具有重要意义的事项推动到国家层面协调支持。此外,注重将沿边开发开放与边疆城镇发展融入本省区发展大局中,与其他地区在交通、物流、人流等方面全方位打通,充分发挥国内国际双循环的“切点”作用。

三是地方层面首先仍要加快口岸、交通、电子化等基础设施建设,构建完备紧密的物流体系及产业组团,壮大边境城镇作为“通道”的立足之本。尤其是电子化设备在这次抗疫中发挥了重要作用,有效地降低边界屏蔽效应并维护边境经济社会稳定。其次应注重进出口结构优化,在培育具有当地特色的加工制造等产业集群基础上,推动本地的产业小链条融入本省区甚至国内的长产业链中。在分工协作过程中不仅可以为边境地区“留住”产业,更能充分发挥广大内陆地区的腹地作用,为边境城镇的经贸稳定提供支撑。另外,结合本次调研结果,边境城镇更应加大力度做好公共服务,深入优化人才市场及当地营商环境,留住“人”和优质要素以实现高质量发展。总之,结合多尺度沿边开发开放政策和微观主体力量,进一步克服边界效应并重塑边城多组团空间结构。

参考文献

[1] 孙久文,蒋治.沿边地区对外开放70年的回顾与展望[J].经济地理,2019,39(11):1-8.
[2] LOSCH A. The economics of location [M]. New Haven: Yale University Press, 1939.
[3] MCCALLUM J. National borders matter: Canada-U.S. regional trade patterns [J]. American Economic Review, 1995(85): 615-623.
[4] ENGEL C, ROGERS J. How wide is the border? [J]

American Economic Review, 1996(86): 1112-1125.
[5] 石崧.城市空间结构演变的动力机制分析[J].城市规划汇刊,2004(1):50-52,96.
[6] 陈洪涛,陈劲,施放,等.新兴产业发展中的政府作用机制研究——基于国家政治制度结构的理论分析模型[J].科研管理,2009,30(3):1-8.
[7] 骆晨,郑伯红,刘琳琳.制度对城市都市区制造业空间演变的影响——以长沙市为例[J].地理科学进展,2021,40(7):1167-1180.
[8] World Bank. World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography [M]. Washington DC: The World Bank, 2009.
[9] HUANG Y, MAGNOLI BOCCHI A. Reshaping Economic Geography in East Asia [M]. Washington DC: The World Bank, 2009.
[10] 刘承礼.理解当代中国的中央与地方关系[J].当代经济科学,2008,30(5):26-36,124.
[11] 赵壮天.试论边疆省级政府自主性行为规律——基于“五位一体”云南实践的探索[J].广西民族大学学报(哲学社会科学版),2014,36(6):142-149.
[12] LI M. Local Liberalism: China's provincial approaches to relations with Southeast Asia [J]. Journal of Contemporary China, 2014, 23, (86): 275-293.
[13] 凭祥市志编纂委员会.凭祥市志[M].广州:中山大学出版社,1995:7.
[14] 方东杰.凭祥市“十三五”开发开放回顾与“十四五”展望[M]//广西壮族自治区发展和改革委员会,广西社会科学院.广西沿边地区开发开放报告(2021).北京:中国商务出版社,2021:197-203.
[15] SONG T, CHENG Y, LIU W, et al. Spatial difference and mechanisms of influence of geo-economy in the border areas of China [J]. Journal of Geographical Sciences, 2017, 27(12): 1463-1480.
[16] HANSON G. Economic integration, intraindustry trade, and frontier regions [J]. European Economic Review, 1996, 40(3-5): 941-949.
[17] NIEBUHR A, STILLER S. Integration effects in border regions: A survey of economic theory and empirical studies [A]. Hamburg: Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) working paper, 2002: 179.
[18] NUGENT P. Border towns and cities in comparative perspective [A]. Wilson T M, and Donnan H. (eds.) A Companion to Border Studies, UK: Blackwell Publishing Ltd., 2012: 557-572.
[19] 谢学兴,秦红增.中越边境口岸城镇化:模式演进、原始动力与推进策略——以凭祥市为例[J].广西大学学报(哲学社会科学版),2019,41(2):115-121.

(责任编辑:唐奇展)