

Woguo Yanbian Diqu Kaifang De
Moshi Geju Yu Jixiao

我国沿边地区开放的 模式、格局与绩效

胡超 著



人 民 出 版 社

我国沿边地区开放的 模式、格局与绩效

胡超 著



人
民
出
版
社

责任编辑:吴炤东

封面设计:胡欣欣

图书在版编目(CIP)数据

我国沿边地区开放的模式、格局与绩效/胡超 著. —北京:人民出版社,2018.9
ISBN 978-7-01-019526-1

I. ①我… II. ①胡… III. ①沿边开放-研究-中国 IV. ①F125

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 150244 号

我国沿边地区开放的模式、格局与绩效

WOGUO YANBIAN DIQU KAIFANG DE MOSHI GEJU YU JIXIAO

胡超 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 9 月第 1 版 2018 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:14.25

字数:170 千字

ISBN 978-7-01-019526-1 定价:58.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

导 言	1
第一章 我国沿边开放研究的现状	11
第一节 边界的经济属性	11
第二节 我国沿边开放的历程	13
第三节 我国沿边开放滞后的原因	17
第四节 对现有研究的评述	21
第二章 我国边境贸易模式	25
第一节 我国边境贸易的演进	26
第二节 我国边境贸易与一般国际贸易的比较	38
第三节 我国边境贸易模式的升级之策	41
第三章 我国贸易通道模式	44
第一节 我国历史上的重要贸易通道	45
第二节 我国沿边地区贸易通道格局	50
第三节 我国贸易通道形成的机理	59

第四节 我国贸易通道模式的升级之策	61
第四章 我国资源消费型产业集群模式	64
第一节 产业集群理论流派与主要观点	65
第二节 我国资源消费型产业集群的形成机理	67
第三节 我国资源消费型产业集群的困境与成因	75
第四节 我国资源消费型产业集群模式的升级之策	78
第五章 我国边境经济合作区模式	81
第一节 我国边境经济合作区建设的历程	82
第二节 我国边境经济合作区的管理体系	90
第三节 我国边境经济合作区建设的成效	93
第四节 我国边境经济合作区模式的升级之策	99
第六章 我国边境城镇化模式	102
第一节 我国边境城镇化与自生能力的构建	103
第二节 我国边境城镇化与边界效应的突破	112
第三节 我国边境“双子城”的形成	123
第四节 边境城镇化模式的升级之策	126
第七章 我国沿边开放的基本格局	128
第一节 我国沿边开放的空间相关性及时空演变	129
第二节 我国沿边开放格局测度的方法	135
第三节 我国沿边开放格局测度的结果	140
第四节 我国沿边开放空间格局优化的策略	147

第八章 我国沿边开放的经济绩效·····	150
第一节 我国沿边开放中的兴边富民行动 ·····	150
第二节 我国沿边开放绩效评估的方法 ·····	154
第三节 基于滇桂样本的实证检验 ·····	158
第四节 基于内蒙古样本的实证检验 ·····	168
第九章 沿边开放的国际经验·····	183
第一节 美墨边境地区（南—北型）开放的经验 ·····	184
第二节 欧盟边境地区（北—北型）开放的经验 ·····	189
第三节 泰国边境地区（南—南型）开放的经验 ·····	193
第四节 新、马、印边境地区（混合型）开放的经验 ·····	195
第五节 国际边境地区开放的启示 ·····	199
附 录·····	206
参考文献·····	211

导 言

我国拥有总长度约 2.28 万公里的陆地边境线，东起辽宁省丹东市的鸭绿江口，西迄广西壮族自治区防城港市的北部湾畔，纵横 9 个省（自治区），与 14 个国家接壤，分布着 45 个边境地级市（见附录一），区域面积达 200 多万平方公里，人口约 2450 万人，分别占我国国土面积的 20.8% 和总人口的 1.8%。自 1992 年起，国务院先后批准丹东等 28 个城市为沿边开放城市，设立了黑河等 18 个边境经济合作区，凭祥等 72 个沿边国家级口岸，东兴等 5 个重点开发开放实验区，还有中哈霍尔果斯 1 个跨境经济合作区^①（具体名单见附录二至附录五）。整体上来说，经过 40 年的开发开放，沿边地区的开放型经济发展已有了较大进步，不仅对沿边区域经济社会发展产生了显著影响，也对整个国家经济社会的持续健康稳定发展产生了十分重要的影响。

1987 年，国务院在《关于民族工作几个重要问题的报告》中首次强调指出了沿边开放对沿边省（自治区）经济发展的重要性，标志着沿边开放开始上升为国家战略。置于国家现代化建设的角度，我国之所以在继沿海开放战略之后又推动沿边开放战略的实施，至少具有三

^① 中华人民共和国中央人民政府网站：《国务院关于支持沿边开发开放若干政策措施的意见》，2016 年 1 月 7 日，见 http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-01/07/content_10561.htm。

个方面重要的现实意义。

其一，沿边开放有利于缓解我国区域经济发展的不平衡。我国区域经济走的是一条非均衡发展之路，即“让一部分地区先富起来，再带动其他地区共同富裕”。改革开放之初，东部沿海地区是我国最早实行对外开放的地区。一方面，在排他性优惠政策的吸引下，东部沿海地区吸引了大量的国际资本与先进技术；另一方面，在体制机制改革的激励下，国内大量劳动力向东部沿海地区流动，劳动生产积极性被充分激发。国内劳动力与国外资本和先进技术的结合，使得东部沿海地区的生产力在较短时间内得到了巨大释放，创造了我国改革开放进程中一个又一个经济奇迹，经济增速遥遥领先于全国其他地区。与此同时，我国沿边地区的经济发展却仍处于相对封闭的状态。尽管具有广袤的陆地边境线，但我国与沿边毗邻国家之间的贸易往来在我国对外贸易中所占比例十分小，贸易额最大的是边境线附近两国边民之间相互调节余缺的边境小额贸易与边境互市贸易。

因此，一方面是我国东部沿海地区经济的快速发展，另一方面是我国西部沿边地区经济的发展仍十分落后，短短几年内东西部沿海沿边地区之间的发展差距越拉越大。伴随这种发展差距的不断拉大，势必影响到我国整个国民经济社会的可持续发展。更为重要的是，西部沿边地区还是我国少数民族集聚地区，共分布有 112 个民族自治县级行政区和 45 个少数民族。这种发展差距的扩大，还势必影响到我国作为一个民族大家庭的团结稳定与和谐发展。尽管在沿边开放进程中，沿边与沿海地区的发展差距仍在拉大，但如果沿边地区没有实施沿边开放，这种差距则会更大。“贸易作为经济增长的发动机”，沿边开放对

沿边地区经济社会发展的积极影响是毋庸置疑的。^① 沿边开放有利于发挥沿边的比较优势,有利于促进沿边地区与周边国家的合作,有利于缓解沿边与沿海区域发展的不平衡性。

其二,沿边开放有利于我国边疆巩固与边境安全。历史上,沿边地区既是我国通往周边国家的必经之地,同时也是我国与周边国家矛盾冲突多发的地区。正所谓“臣恐异时唇亡齿寒,边境有可乘之衅”,因此某种程度上,沿边地区的安全稳定直接影响到整个国家的安全稳定。当下,我国沿边地区战争、动乱、暴动等传统安全威胁已鲜有发生,但走私、贩毒、非法移民、人口贩卖等非传统安全威胁却愈发严重,且成多发频发趋势(张保平,2008;陆云,2012)。导致沿边地区非传统安全问题的原因往往错综复杂,既有外部影响因素,如国外敌对势力、恐怖主义渗透,亦有我国内部自身的因素,如边境线长、边境地势险峻、戍边困难(孟立君,2009;杜彬,2013),但究其根源,还是在于沿边地区经济发展落后、就业不充分、贫困发生率高所致。

因此,增加边民就业、提高边民收入是解决我国沿边地区非传统安全威胁的根本途径,而其落脚点在于加快沿边地区实现包容式的增长。经济增长理论表明,一个地区的经济增长无非有两种来源,要么是生产要素投入的增加,要么是全要素生产率(Total Factor Productivity, TFP)的提升。其中,生产要素投入的增加既包括从区域外调配生产要素,也包括充分利用区域内尚未被完全利用的闲置生产要素。而全要素生产率的提升要么是科技创新与技术进步直接提高了生产效率,如新技术、新材料、新能源的应用,这属于器物层面的硬

^① 参见孙久文:《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3期。

性技术创新；要么是组织意义上的全要素生产率进步，包括新的管理方式和理念的应用，这属于制度层面的软性技术创新。

显然，对沿边地区经济增长而言，其在生产要素投入增加与全要素生产率提升两方面均具有较大的拓展空间。首先，沿边地区本身具有丰富的自然资源、充裕的劳动力，但是由于缺乏产业支撑，这些丰富的自然资源和充裕的劳动力并未得到有效开发和充分利用。其次，沿边地区经济增长与资源开发中与劳动力就业相匹配的资金十分匮乏，诸如生产技术滞后、劳动生产率低下、经济增长亟待资本补充和技术引进。因此，中央政府通过赋予沿边地区开发开放等优惠政策，鼓励区域外的资本和技术流向沿边地区，弥补沿边地区的资本缺口，改善技术落后的困境，进而与沿边地区丰富的自然资源和充裕的劳动力相结合，发展契合当地要素禀赋的产业，以此实现闲置要素的充分利用，带动沿边就业与经济增长，最终从根源上解决边境地区的非传统安全威胁。

其三，沿边开放有利于我国睦邻、安邻、富邻目标的实现。与我国毗邻接壤的国家均为发展中国家，整体经济发展水平不高。^① 根据世界银行 2016 年公布的数据，与我国毗邻的国家，阿富汗 2016 年的人均收入仅为 561 美元，属低收入国家，另外包括尼泊尔（729 美元）、塔吉克斯坦（795 美元）、吉尔吉斯斯坦（1077 美元）、缅甸（1275 美元）、巴基斯坦（1468 美元）、印度（1709 美元）6 国均属中等收入偏下国家。^② 一方面，毗邻国家经济发展水平低下，贫困人口规模庞大，其国

① 与我国毗邻接壤的 14 个国家分别是俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、蒙古、朝鲜、越南、老挝、缅甸、印度、不丹、尼泊尔、巴基斯坦、阿富汗。

② 按照世界银行 2017 年公布的标准，人均 GDP 低于 615 美元的国家为低收入国家，人均 GDP 介于 615—2075 美元之间的国家为中等偏下收入国家。

内必然经济社会问题重重，矛盾冲突不断甚至是战争动乱频繁，并波及我国沿边地区的安全稳定。近年来，缅甸国内冲突对我国与之接壤地区的安全威胁就是其中的典型。另一方面，伴随我国经济快速发展，综合国力不断增强，一些毗邻国家在经济规模和经济发展水平等方面与我国的差距越拉越大，加之一些西方国家对中国威胁论的大肆渲染，部分毗邻国家或多或少地对我国逐渐扩大的国际影响抱有丝丝戒备。

作为一个负责任的大国，我国一直积极参与人类命运共同体的构建，始终秉持亲诚惠容的周边外交理念，坚持与邻为善、与邻为伴，坚持睦邻、安邻、富邻理念，深化同周边国家的互利合作和互联互通。因此，我国对沿边地区开放发展支持力度的加大，鼓励资本技术等向沿边地区的流入，不仅有利于我国沿边地区的经济增长，还有利于毗邻国家搭乘我国经济快速发展的便车，在相互开放中共享我国经济增长的积极溢出效应，在与我国沿边地区的共同合作中促进其沿边地区的经济增长，增添本国尤其是沿边地区人民的福祉。

进入 21 世纪，党和国家进一步加大了沿边地区的开放力度，沿边开放型经济获得快速发展。党的十七大提出了要“深化沿海开放，加快内地开放，提升沿边开放”的总体要求。党的十八大提出了“创新开放模式，促进沿海内陆沿边开放优势互补，形成引领国际经济合作和竞争的开放区域，培育带动区域发展的开放高地”的发展目标。党的十九大进一步提出了“加大力度支持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区加快发展”“确保边疆巩固、边境安全”的战略要求。总体上来说，沿边地区已形成了一批具有一定特色和效益的开放模式，部分沿边地区甚至成为我国经济开放新的增长极。那么，我国沿边地区主要形成了哪些类型的开放模式？各种开放模式分别具有哪些特征？

不同类型开放模式演进形成的机理是什么？其对沿边经济影响如何？还存在哪些问题和不足？在“一带一路”倡议下，该如何促进开放模式的升级？鉴于此，本书第二章至第六章依次对我国沿边地区业已形成的五种主要开放模式进行了归纳总结。

一是边境贸易模式。所谓边境贸易模式是指边境地区两国边民（边境线 20 公里范围以内）在地理相邻、风俗相通的基础上，经济上彼此调节产品余缺，生活上相互满足日常需求，是边境地区最原始、最普遍、最久远的开放模式。与一般国际贸易相比，沿边地区的边境贸易普遍存在贸易对象国一对一、贸易结构单一、边贸政策滞后、边贸分散等问题。在我国沿边开放的不同时期，边境贸易的发展大致经历了复活兴起、成长扩张、停滞起伏、增长乏力和转型升级等阶段。在“一带一路”倡议下，边境贸易更大功能的发挥，需要在赋予沿边地方政府更大自主权和贸易方式创新方面双管齐下。

二是贸易通道模式。所谓贸易通道模式是指边境地区利用区位优势，降低物流成本，繁荣商贸服务，使沿边地区成为我国通向周边国家的重要贸易中转站和物流集散地的开放模式。历史上，贸易通道在我国古已有之，著名的如陆上丝绸之路、茶马古道等。当前，我国沿边地区基本形成了西南、西北、东北三大贸易主干道。围绕三大贸易主干道，部分沿边口岸城市通过改善交通基础设施、优化交通结构和布局、大力发展通道经济，城市节点功能得以显著放大，但仍存在贸易便利化不够、规模不大、特色不鲜明等问题。在“一带一路”倡议下，做大、做强贸易通道经济，不仅需要在通关手续、仓储租赁、金融信息等方面进行创新，亦需要在沿边省级层面统筹规划，发展特色，做大规模，提高专业服务能力，规避口岸城市的通道竞争等问题。

三是资源消费型产业集群模式。所谓资源消费型产业集群模式是指边境地区以毗邻国家自然资源原材料或半成品进口为来源，在沿边地区生产加工，再面向国内市场销售的生产企业集聚在一起的现象。其中，地理优势、资源禀赋与开放机遇构成了沿边地区资源消费型产业集群初生的基础；而沿边地区资源消费型产业集群的成长主要受到地域文化、企业家精神匮乏以及生产网络的影响；规模经济、行业协会和政府政策在沿边地区资源消费型产业集群壮大过程中发挥了重要作用。整体上来讲，沿边地区资源消费型产业集群陷入市场激烈竞争，传统优势不再明显；企业规模小，抵御风险能力弱；粗放式发展，品牌匮乏等困境。在“一带一路”倡议下，沿边地区资源消费型产业集群转型升级的关键是要以提高资源消费型生产企业的规模为突破口，辅之以相关产业政策的引导。

四是边境经济合作区模式。所谓边境经济合作区模式是沿边地区在 1992 年国家批准设立的 14 个边境经济合作区的基础上，利用国家赋予的优惠政策，不断完善边境经济合作区的基础硬件与配套设施，重点发展边境贸易和出口加工，以此带动边境合作区所在区域经济增长的模式。边境经济合作区大致经历了合作区设立、基础设施建设、产业布局和创新示范四个阶段，实行的是水平结构与垂直结构兼而有之的“管委会”形式的治理结构。这一治理结构较好地满足了边境经济合作建设发展的要求，实现了激励兼容的目标。经过二十余年的建设，无论是边境经济合作区的建设规模还是功能发挥都比建设初期有了大幅度的提升，对所在边境口岸县（市）的经济发展起到了一定的促进和带动作用，但边境经济合作区的发展存在一定程度的不均衡。在“一带一路”倡议下，边境经济合作区需要积极承接东部沿海地区的产业

转移,推动单边合作区向双边跨境合作区升级;与此同时,还需配以沿边口岸城市化率的提升和边境经济合作区治理结构的适时调整。

五是边境城镇化模式。所谓边境城镇化模式是指沿边地区以沿边口岸城市为依托,做大城市规模,通过城市功能提高沿边微观主体的自生能力,突破边境效应,实现境内外口岸城市协同发展、共同繁荣的模式。边境口岸城镇化之所以能够促进沿边开放,其影响路径有两条:一是有利于沿边开放微观主体(个人、企业和政府)自生能力的构建;二是有利于沿边各类优势的整合,实现边界效应的突破。双子城是我国边境城镇化模式的典型。我国边境城镇化整体经历了从封闭到跨界融合再到深度融合不断演进的过程,但大多数处于从跨界融合向深度融合演进的阶段。在“一带一路”倡议下,边境城镇化模式要以发展“双子城”为导向,尽可能取消沿边地区要素流动的限制,降低要素流动的成本,加快推进“双子城”之间的深度融合。

在“一带一路”倡议下,深化沿边地区的开放还需建立在对沿边地区开放整体格局的准确把握的基础之上。本书第七章运用探索性空间数据分析法(Exploratory Spatial Data Analysis, ESDA)对沿边地区的空间格局进行了分析。整体上,我国45个沿边地级市(州、盟、区)发展呈正相关关系,说明我国沿边开放具有一定的空间溢出性。过去采取重点突破、先行先试的开放策略,一定程度上起到了以点带线、以线带面地提高沿边地区经济开放发展的作用。但是,反映沿边地级市(州、盟、区)空间相关性的莫兰(Moran's)指数显示,45个沿边地级市(州、盟、区)的空间相关性较弱,沿边经济开放发展具有较大的区域不平衡性,呈现两极分化的时空演化趋势。进一步地,利用主成分分析法(Principal Component Analysis, PCA)对45个沿边地级市(州、

盟、区)经济开放发展进行的综合排名,证实了我国沿边地区的确存在一定程度的区域开放不平衡性。在“一带一路”倡议下,提高沿边地区整体开放水平,各级政府需要对沿边地区出现的开放不平衡、两极分化趋势予以重视,在继续加大对沿边地区开放扶持的同时,尤其要加大对开放基础薄弱、开放条件差、开放水平滞后的沿边地级市(州、盟、区)的扶持力度,平衡沿边开放格局,防止差距的进一步拉大。

沿边开放至今,沿边地区整体开放绩效如何?学术界至今并没有给出较为准确科学的测度。无论是开放前后的纵向比较,还是不同区域的横向比较,都不能客观准确地评估沿边开放的经济绩效;而准确评估前期沿边开放的绩效是认清沿边开放的不足,深化扩大沿边开放的基础。针对兴边富民行动(即“振兴边境,富裕边民”计划)在我国沿边地区开发开放进程中扮演的重要角色和发挥的重要作用,本书第八章基于滇桂(云南、广西),以及内蒙古的数据样本,采用双重差分法(Difference-in-Difference, DID)对兴边富民行动的效应进行了评估。总体上,兴边富民行动对云南、广西和内蒙古边境县(市、旗)的经济增长、结构调整、民生改善具有显著的正向促进作用;但在“中国式分权”的官员政治激励治理模式下,沿边地区地方政府在其实施过程中存在一定程度的重基础设施等硬性指标建设、轻民生公共服务等软性考核指标发展的问题。无论是动态效应检验,还是反事实法检验均支持评估结果的稳健性。在“一带一路”倡议下,中央及各级政府需继续加大对边境地区兴边富民行动的支持力度,具体落实上则需建立更具针对性、更精准的硬性考核指标,尤其是在民生公共服务方面,以夯实在“一带一路”倡议下沿边开放的基础。

“他山之石,可以攻玉。”沿边地区也一直是国际区域经济一体化进

程中国与国之间合作开发的重点区域，积累了较为丰富的开发开放经验，也为我国进行沿边开发开放提供了有益的借鉴。本书第九章在考察 20 世纪第一次区域经济一体化浪潮以来，主要国家边境地区开发开放经验的基础上，重点考察了美国与墨西哥边境地区之间（“南—北”型）、欧盟成员国边境地区之间（“北—北”型）、泰国与柬埔寨、老挝、越南等周边国家边境地区之间（“南—南”型）、新加坡与马来西亚、印度尼西亚边境地区之间（混合型）的开发开放，总结归纳了区域经济一体化进程中边境地区开发开放的背景、主要措施与成效，认为双边国家政治互信是沿边开放的前提，产业选择只有契合双边资源禀赋才能实现双边合作共赢，开发开放过程中贸易投资便利化与基础设施改善需并重推进，并赋予一线地方政府更大的发展自主权。