
新发展格局下沿边地区对外开放路径研究

李计广¹

(1. 对外经济贸易大学, 北京 100029;

2. 广西大学, 广西 南宁 530004)

【摘要】: 沿边地区的开发开放是我国新时代推动形成全面开放新格局的重要组成部分。新发展格局是开放的循环, 重点在于国内国际双循环相互促进。本文分析了对外开放推动沿边地区构建新发展格局的理论机制, 包括“以外促内”“以内促外”“内外联动”等三个具体机制。沿边地区对外开放具有其特殊性, 发展基础较差, 对外开放的动能不足, 推动高水平开放存在一些特殊的困难和障碍因素。在上述分析的基础上, 本文提出了新发展格局下沿边地区推动高水平开放的具体路径和政策建议。

【关键词】: 新发展格局 沿边地区 对外开放

【中图分类号】: F069.9 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1002-6924(2021)5-0120-08

一、引言

我国提出构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局, 将之作为未来较长时期内的重要理论指导和战略遵循。各界从不同视角阐述了对于新发展格局的认识和理解, 其中关于国内循环和国际循环的关系, 有人主张两者有主次之分, 认为新发展格局的新意主要是体现在强调内循环为主体;^[1]实际上, 作为经济大国, 我国一直都是以国内循环为主体的。特别是自2008年全球金融危机爆发以来, 我国向以国内循环为主体的转变越来越明显, 国内需求对经济增长的贡献率有7个年份超过100%。^[2]习近平总书记指出, 新发展格局决不是封闭的国内循环, 而是开放的国内国际双循环。只有实施更高水平的对外开放, 才能真正推动国内循环和国外循环“相互促进”。由此看来, 构建新发展格局的关键是如何推动国内循环和国际循环相互促进, 其中, 对外开放如何发挥作用至关重要。

我国不同的区域在构建新发展格局的过程中, 要结合自身的区域特点、发展条件、发展阶段来制定不同的发展路径。在我国区域开放战略中, 沿边地区开放时间较短, 开放程度不高, 对国际循环的依赖度较低, 构建新发展格局的路径也自然与沿海发达地区不同。在推进“一带一路”建设的过程中, 沿边地区从开放的末梢变成前沿, 开放给地区经济发展带来巨大的活力。因此, 在构建新发展格局的过程中, 沿边开放的作用不是弱化, 而是要进一步强化, 更好发挥沿边开放在推动高质量发展中的能动性。

基于以上背景, 本文旨在探讨沿边地区对外开放在构建新发展格局中的定位和功能, 分析国内循环和国际循环相互作用的理论机制, 探讨沿边开放中的特殊规律和个性问题, 提出沿边开放的路径和政策体系。

作者简介: 李计广, 对外经济贸易大学国际经济研究院研究员, 广西大学中国边疆经济研究院研究员, 主要研究方向: 国际贸易政策、世界经济。

基金项目: 国家社科基金重大项目“中国参与多边贸易体制改革的方案设计与谈判策略研究”(19ZDA064)

二、对外开放推动沿边地区构建新发展格局的机制

对外开放是融入国际循环的重要方式，是联接国内国际双循环的重要载体。未来中国经济发展的核心动力在于“双循环相互促进”，既要“以内促外”，以内部市场经济的高质量发展为对外开放创造更好的前提条件，使中国市场更具吸引力，也应以“外循环”的高水平发展推动中国特色社会主义市场经济的持续完善和发展。^[3]在沿边地区构建新发展格局的过程中，仍要进一步发挥对外开放的引领和带动作用，推动国内国际双循环高质量发展。

（一）“以外促内”：国际循环促进国内循环的机制

大量的国际贸易理论和实证研究都证实了出口、进口和利用外资能够对国内经济产生竞争效应、学习效应和创新效应，“以外促内”是我国对外开放的成功经验，在沿边地区同样适用。

首先，从优势来源看，国际循环有助于为国内循环高质量发展集聚发展优势。一是比较优势，遵循生产要素禀赋和比较优势动态发展规律，实施比较优势发展战略。沿边地区在劳动密集型、资源密集型产业方面具备比较优势，要着重围绕这些产业开展对外贸易活动。二是规模优势，利用以开放促改革的制度效应推动内部市场一体化，不断壮大既有的超大规模市场优势。沿边地区要利用对外开放打破地方垄断，消除地方保护和市场分割，全面融入国内国际产业链条。三是后发优势，利用发展较快的后发优势吸引外部生产要素，实现国内循环跨越式发展。沿边地区要利用技术引进空间较大的后发优势，以开放推动产业转型升级。

其次，从发展动能看，国际循环有助于推动国内循环持续稳定发展。保持一定的增速是国内循环高质量发展的前提，经济增速持续下滑不利于国内循环健康发展。从全球来看，尽管全球贸易强度有所下降，但贸易增速与经济增速之比大体维持在 1 左右，贸易可以起到经济增长稳定器的作用。从全国来看，开放型经济是我国经济的重要组成部分，外贸外资稳则经济稳，国际循环超调是国内循环不稳的重要原因。从沿边地区来看，发展对外贸易和出口导向型产业仍具有很大的空间，与相关国家贸易合作基础牢固、潜力十足，对外贸易有望保持在与经济增速基本相当的区间，能够为经济稳定发展发挥作用。

最后，从生产要素看，国际循环有助于畅通国内高端要素大循环。对外开放有助于推动国内市场成为全球高端要素的引力场。一是以对外开放畅通技术要素循环，基于全球价值链加强国际技术合作。沿边地区技术水平较低，仍然需要复制沿海发达地区“以市场换技术”“以竞争促技术”“以技术换技术”的发展路径。二是以对外开放畅通人才要素循环。沿边地区人才缺口较大，迫切需要不拘一格引进国际化人才。同时，在部分领域还能够增加国际人才输出。三是以对外开放畅通资本要素循环。沿边地区利用外资基础较差，亟需增加外资在固定资产投资和 GDP 中的占比，提高对外投资规模质量。

（二）“以内促外”：国内循环促进国际循环的机制

大国经济的重要特征，就是必须实现内部可循环，并且提供巨大国内市场和供给能力，支撑并且带动外循环。^[4]构建新发展格局以国内循环为主体，这并不意味着对国际循环的削弱，相反，国内循环的壮大能够成为国际循环新的竞争优势。

首先，从出口贸易看，国内循环有助于培育国际循环新动能。从理论上讲，庞大的国内市场优势能够成为国际竞争优势来源，克鲁格曼的本土市场效应理论、林德的重叠需求理论以及波特的国家竞争优势理论，都强调国内市场作为竞争优势来源的重要性。上述理论探讨已经为依托国内大循环重塑竞争新优势、新动能提供了理论支撑。联合国贸发会议的一项调查报告显示，在影响跨国公司国际生产布局的因素中，本土市场需求是仅次于要素禀赋的第二大因素。^[5]沿边地区在构建新发展格局的过程中，通过融入国内区域发展战略，产业链规模持续提升，规模经济效应不断显现。

其次，从进口贸易看，国内循环有助于提供国际循环新增量。我国坚持全面扩大开放，将让中国市场成为世界的市场，有

助于推动世界经济复苏。我国已经连续十多年对世界经济发展的贡献率位居第一，预计未来 10 年累计商品进口额有望超过 22 万亿美元。根据世界银行数据，2006 年至 2019 年我国对全球经济增长的平均贡献率达到 28.8%，高出排名第二位的国家 17.3 个百分点。在新冠疫情冲击下，世界经济步入较长时期的停滞阶段，未来五到十年全球人均 GDP 增速有可能降到 1.9% 以下，^[6]亟需新的增长动力。我国沿边地区总体上保持了较快的经济增速和进口增速，进口需求的扩大能够拉动周边国家和地区经济发展。

再次，从利用外资看，国内循环有助于提供国际循环新机遇。外商投资是连接国际循环和国内循环的重要载体，它通过参与国内经济活动形成外资经济，成为国内循环的重要组成部分。目前，大多数外商投资瞄准的是国内市场。据估算，2019 年国内市场寻求型外资占我国存量外资比重已经超过 70%。近五年，该类型增量外资占比也超过 80%。根据中国美国商会调查，2019 年，超过 50% 的会员企业针对中国市场，在华生产、提供产品或服务，只有 13% 的企业是针对美国和中美以外的其他市场。可见，国内市场和国内循环的发展既有利于吸引外资和外部高端生产要素，从而成为国际高端生产要素的引力场。沿边地区随着生产条件改善、市场化和对外开放程度提高，也将吸引更多外资。

(三) “内外联动”：国内循环和国际循环相互连通的机制

我国改革开放实施的是渐进式的发展道路，沿海地区率先融入国际循环在某种程度上也是为了规避对国内循环的冲击，^[7]区域市场分割和地方保护措施至今未能完全消除，国内循环和国际循环还存在不少贯通上的障碍，沿边地区较之沿海地区可能更为严重。

首先，对外开放有助于实现国内外市场联通。国家正在推动实施的内外贸一体化措施有助于推动国内国际两个市场联通。一方面，推动内销转外销。国际分工是国内分工的延续，超大规模国内市场是形成国际竞争力的优势来源，在诸多体现规模经济的领域将有更多中国企业走出去开展国际竞争。另一方面，打通外销转内销。我国支持出口产品进入国内市场，加快转内销市场准入，真正实现内外贸一体化发展。

其次，对外开放有助于构建内外联动新平台。跨境电子商务是打通国内市场、形成超大规模市场优势的重要手段，也是连接国内市场和国际市场的重要载体。我国积极推进跨境电子商务综合试验区建设，进一步发挥跨境电商的独特优势，开展在线营销，实现在线交易，以新业态新模式助力企业攻坚克难。沿边地区 9 个省区中，除了西藏之外，全部设立了跨境电子商务综合试验区，成为推动沿边地区对外贸易高质量发展的重要推手。

再次，对外开放有助于打造内外联动新通道。随着国家区域开放战略的推进以及“一带一路”倡议等的实施，沿边地区从开放的落后地区成为前沿地带，诸多口岸成为对外开放的新通道。沿边地区积极参与建设“一带一路”，搭建东西开放新通道，推动通道经济向口岸经济转型；高质量建设“中欧班列”，形成了东西共济的全球价值链“双向环流”；推进边境经济合作区建设，探索试验新建了一批跨境经济合作区；加快推进建设境外经贸合作园区，带动国内国外共同发展，形成了一批类似于“中马双园”这样的标杆性园区。

三、未来十年沿边地区对外开放趋势分析

我国沿边地区经历了从“发展末梢”到“开放前沿”的发展历程，是我国对外开放的重要一环。2019 年，沿边九省区货物贸易增长势头较好，边境小额贸易稳中提质，货物贸易进出口总额达到 2.1 万亿元，同比增长 5.4%，占全国的比重从 6.4% 上升到 6.5%。其中，东北地区货物贸易进出口总额占沿边九省区的 50.6%，新疆、云南、广西进出口额增长最快，增速分别为 18.6%、12.9% 和 9.6%。然而，沿边地区利用外资持续下降，由 2017 年的 165.8 亿美元降至 2019 年的 85.0 亿美元，成为沿边地区开放发展最薄弱的一环。

本文采用如下的研究方法:首先,找到一个参照系,作为预测沿边九省份出口、进口和 FDI 的一个基准结果,选取在一切条件不发生变化的情况下,各省份出口、进口和 FDI 到 2030 年的变化情况作为基准参照系。其次,因为我国的宏观经济形势一直在变化,所以在基准参照系的基础上,考虑在不同的宏观经济形势下,各省份出口、进口和 FDI 变化情况,以此作为对出口、进口和 FDI 变化的乐观情况和悲观情况的估计。具体的方法上,采用时间序列移动自回归模型和多元线性回归两种方法来进行研究。本文从历年的《中国统计年鉴》和各省份统计年鉴中整理出了 FDI、进出口等数据,将各省份的数据分别代入计量公式中进行估计,然后在计量估计结果的基础上,对各省份未来十年的 FDI、进口和出口分别做了预测。

(一)出口贸易未来趋势预测

1. 出口对于 ARMA 过程的计量方程

$$\text{export}_t = c + \alpha * \text{Time} + \sum_{i=1}^n \beta_i \text{export}_{t-i} + \varepsilon_t + \sum_{i=1}^m \theta_i \varepsilon_{t-i}$$

其中, export_t 表示第 t 年的出口, c 是常数项, Time 表示时间趋势, ε_t 表示残差项, $\sum_{i=1}^n \beta_i \text{export}_{t-i}$ 是 AR(自回归)结构, $\sum_{i=1}^m \theta_i \varepsilon_{t-i}$ 是 MA(移动平均)结构, n 和 m 分别是 AR 结构和 MA 结构的滞后系数, $\alpha \beta \theta$ 都是回归系数。

2. 各种宏观因素对出口回归的计量方程

$$\text{export}_t = c + \sum_{i=1}^n \beta_i X_{i,t} + \varepsilon_t$$

$X_{i,t}$ 表示影响 export 的各种宏观因素,本研究回归的影响因素有:GDP、人口抚养比、汇率和 FDI, GDP 代表了宏观经济的变化,人口抚养比表示人口结构和生产要素的变化,汇率表示贸易市场的变化,选取 FDI 是因为外国投资生产后通常会将产品进行出口。

3. 预测结果

表 1 是出口到 2030 年预测值的年复合增长率。在经济没有结构性变化的情况下,黑龙江的出口增长速度最大,年复合增长率达到了 6.39%,其次西藏的出口态势也保持迅猛发展,达到每年 5.53%,内蒙古和云南的出口增长较缓慢,分别在 0.99%和 1.07%的水平上。在乐观情况下,预计各省份出口将会增加较快,黑龙江、西藏、云南、甘肃和新疆将保持 5%—10%左右的增长速度,内蒙古出口增速也会上升到 2.36%左右。在悲观情况下,预计各省的出口都能一定的正向增长,个别省份如西藏仍然能够保持 3.86%的中等增速。

表 1 未来十年沿边九省份出口年复合率

	辽宁	吉林	黑龙江	内蒙古	西藏	新疆	云南	甘肃	广西
乐观	2.58%	3.64%	10.03%	2.36%	13.58%	6.35%	5.90%	8.97%	2.39%
参照系	2.03%	2.53%	6.39%	0.99%	5.53%	1.50%	1.07%	4.22%	1.96%
悲观	0.15%	1.87%	1.85%	0.53%	3.86%	0.81%	0.35%	0.83%	0.22%

(二)进口贸易未来趋势预测

1. 进口对于 ARMA 过程的计量方程

$$import_t = c + \alpha * Time + \sum_{i=1}^n \beta_i import_{t-i} + \epsilon_t + \sum_{i=1}^m \theta_i \epsilon_{t-i}$$

其中, $import_t$ 表示第 t 年的 FDI, c 是常数项, $Time$ 表示时间趋势, ϵ_t 表示残差项, $\sum_{i=1}^n \beta_i import_{t-i}$ 是 AR(自回归)结构, $\sum_{i=1}^m \theta_i \epsilon_{t-i}$ 是 MA(移动平均)结构, n 和 m 分别是 AR 结构和 MA 结构的滞后系数, $\alpha \beta \theta$ 都是回归系数。

2. 各种宏观因素对进口回归的计量方程

$$import_t = c + \sum_{i=1}^n \beta_i X_{i,t} + \epsilon_t$$

$X_{i,t}$ 表示影响 $import$ 的各种宏观因素, 本研究回归的影响因素有: GDP, 消费, FDI, 投资和出口商品价格; GDP 代表宏观经济的变化, 消费用社会消费品零售总额来衡量, 代表消费水平的变化; 选取 FDI 是因为 FDI 代表的外国投资通常伴随着从国外进口设备和技术等; 投资用固定资产投资来衡量, 代表了省内投资的变化情况; 进口商品价格是参照湛柏明的研究选取的。

3. 预测结果

表 2 是进口到 2030 年预测值的年复合增长率。在经济没有结构性变化的情况下, 各省份的进口增长速度差距不大, 在 [0.30%, 2.82%] 的区间波动。在乐观情况下, 进口增长速度会加快, 尤其是西藏、新疆、甘肃和广西的加快增长速度将达到 6%—7% 左右, 这和这几个省份的快速发展态势也比较符合。在悲观情况下, 预计黑龙江、内蒙古等省份的进口增加速度会由正转负, 其余省份进口的增加速度也会下降。

表 2 未来十年沿边九省份进口年复合率

	辽宁	吉林	黑龙江	内蒙古	西藏	新疆	云南	甘肃	广西
乐观	2.44%	2.22%	2.10%	3.28%	6.75%	6.47%	2.52%	7.00%	7.34%
参照系	1.84%	1.98%	0.37%	1.83%	2.82%	0.30%	1.45%	2.26%	2.04%
悲观	0.50%	0.40%	-1.12%	-3.35%	0.34%	-0.90%	-0.27%	0.32%	1.01%

(三)利用外资未来趋势预测

1. FDI 对于 ARMA 过程的计量方程

$$FDI_t = c + \alpha * Time + \sum_{i=1}^n \beta_i FDI_{t-i} + \varepsilon_t + \sum_{i=1}^m \theta_i \varepsilon_{t-i}$$

其中, FDI_t 表示第 t 年的 FDI, c 是常数项, $Time$ 表示时间趋势, ε_t 表示残差项, $\sum_{i=1}^n \beta_i FDI_{t-i}$ 是 AR(自回归) 结构, $\sum_{i=1}^m \theta_i \varepsilon_{t-i}$ 是 MA(移动平均) 结构, n 和 m 分别是 AR 结构和 MA 结构的滞后系数, α β θ 都是回归系数。

2. 宏观因素对 FDI 回归的计量方程

$$FDI_t = c + \sum_{i=1}^n \beta_i X_{i,t} + \varepsilon_t$$

其中, c 是常数项, $X_{i,t}$ 表示影响 FDI 的各种宏观因素, β_i 是各种因素 $X_{i,t}$ 对应的回归系数, ε_t 是残差项。本研究回归了四个主要的影响因素: GDP、货币发行量、汇率和人口抚养比。GDP 主要代表了宏观经济的变化, 货币发行量主要用 M2 来衡量, 汇率表示贸易市场的变化, 人口抚养比代表人口结构和生产要素的变化。

3. 预测结果

表 3 是 FDI 到 2030 年预测值的年复合增长率。在经济没有结构性变化的情况下, 广西的 FDI 增长速度最大, 达到每年 5.06%, 新疆的 FDI 增长下降最大, 速度是 -1.93%。在乐观情况下, 各省份的 FDI 增长速度将会有显著的提高, 广西 FDI 的增长速度将上升到 9.25%, 辽宁、内蒙古的 FDI 也将保持 6% 以上的高增长, 新疆 FDI 的增长由负转正。在悲观情况下, 各省份的 FDI 增加将会放缓, 这种情景下广西的 FDI 只能保持 2.87% 的增长速度, 而新疆每年的 FDI 将会以 4.41% 的变化率减少。

表 3 未来十年沿边九省份利用外资年复合率

	辽宁	吉林	黑龙江	内蒙古	西藏	新疆	云南	甘肃	广西
乐观	6.16%	4.03%	3.65%	6.92%	-	4.74%	-	-	9.25%
参照系	3.31%	2.46%	-0.40%	2.38%	-	-1.93%	-	-	5.06%
悲观	1.39%	1.76%	-2.25%	0.34%	-	-4.41%	-	-	2.87%

(四) 小结

从计量结果看, 未来沿边地区对外开放的前景难言乐观。未来十年, 全球经济增速有望维持 3% 以上, 我国设定的经济增速在 5% 以上。从全球情况看, 贸易与经济增速之比大约在 1 左右, 这意味着低于 3% 即属于较低的贸易增速。沿边九省区中, 有六个省区的出口增长可能属于低速, 九个省区的进口增速属于低速。从利用外资看, 西藏、云南和甘肃利用外资总体规模较小, 其他省区增速也较低, 甚至可能负增长。

四、新发展格局下沿边地区对外开放面临的不足与障碍因素

我国推动构建新发展格局为沿边地区开放发展带来了机遇。一方面, 有助于沿边地区对内开放。东部沿海地区深入融入全球经济循环的同时, 弱化了与国内其他地区的经济循环, 导致原来的国内经济循环被打破, 这是东北等沿边地区陷入发展困境

的重要因素。^[8]构建新发展格局，各地将更加重视国内循环建设，从而为沿边地区更好融入国内循环提供机遇。另一方面，畅通国内国际双循环，需要持续推进更高水平对外开放。未来我国将高质量推进“一带一路”建设，重点推动西部陆海新通道建设，进一步加强与周边国家经贸合作，这为沿边地区扩大对外开放带来机遇。

然而，沿边地区扩大对外的经济基础较为薄弱，开放政策的针对性和可操作性不足，推进高水平对外开放面临诸多障碍因素。

（一）产业基础薄弱

一是产业发展水平不高。沿边地区开放经济普遍存在规模偏小、结构偏低的问题，其原因是产业基础较差。沿边地区大多产业发展水平较低，产业集聚效应还未形成，普遍存在总量规模、工业结构偏重等问题，重点产业大多处于产业链的中低端。

二是“通道经济”现象突出。沿边地区成为开放的前沿和通道，但普遍存在“酒肉穿肠过”问题，口岸的作用仅仅体现在有限的“通道经济”层面，没有实现“口岸经济”。以内蒙古为例，2020年边境口岸过货量上亿吨，虽然大量的货物、班列经过内蒙古口岸，但相关货物的物流组织、交易流转、贸易结算并未在内蒙古实现，虽然部分产品在内蒙古进行加工，但相对处于产业链条下端。

三是口岸的带动辐射能力不强。由于体制机制问题，在口岸交易环境、产业协同、合作机制等方面的软环境建设不足，导致口岸辐射带动腹地能力不强、区域协同机制不畅，尚未形成沿边口岸与腹地优势互补、一体化协同发展格局。

（二）体制机制不畅

一是地方与中央沟通协调难度大。调研中发现，在沿边问题上涉及的国家事权较多，一些重要领域、重要项目推进到关键节点、涉及到中央事权、需要中央层面与毗邻国家协商时，如涉及两国的产能合作、跨境合作区、互联互通设施建设等，该事项的推进就变得困难重重，地方与部委沟通协调的成本较大。

二是各地口岸布局缺乏统筹规划。由于地域原因，各地口岸布局分散，不能很好地发挥联动作用，各口岸各自为战，往往出现相邻口岸争抢货源，同质化竞争，无法实现差异化发展。而且，口岸运营主体分散。目前各口岸运营主体多为民营企业自发型市场运作，交易规范化程度不高，对外竞相压价，低水平竞争导致作为买方市场的我们丧失谈判主导权，亟需培育壮大一批龙头企业。

三是各口岸同质化竞争明显。例如，吉林省边境线较长，沿边口岸较多，各沿边口岸目前都将开放发展的希望放在“国十条”的互市贸易落地加工政策上，这就导致各口岸定位基本雷同，都是以从俄罗斯或朝鲜进口木材、海产品、中草药等进行落地加工为主，同质化竞争比较严重。

（三）政策落实不力

一是已有政策没用好。国家、各地出台了許多支持沿边开放开发的政策措施，涉及边境小额贸易、边民互市贸易、综保区、试验区等方方面面，但地方和企业落实政策时，没有集中研究政策，政策的叠加效应很难发挥。

二是部分政策落实难。在推进“放管服”改革过程中，各地纷纷下放开放政策的管理权限，将省级部门部分权限下放至市（区），但出现下放慢、下放难等问题。例如，在内蒙古调研发现，边境旅游异地制证权、中蒙双方团体旅游互免签证等并未如期下放。

三是营商环境亟待优化。部分地区存在口岸收费不规范、相关政策及招商承诺兑现不到位、涉企部门服务意识不强等问题。根据我们在内蒙古调研中随机发放的调查问卷显示，仅 1/4 的企业认为近三年国家、自治区和地区涉企优惠政策“都能落实”或“大部分能落实”；有 1/3 的企业认为存在融资难、融资贵问题。

(四)基础设施落后

一是国际大通道建设仍然滞后。受资金、地理环境和气候条件等多方面制约，部分口岸的基础设施还较薄弱，影响通关效率的提高和综合功能的提升。周边国家普遍存在口岸基础设施落后、通关能力薄弱的问题，制约了双边贸易的正常发展。

二是口岸建设资金缺乏。目前，我国口岸建设主要依靠中央财政转移支付，口岸基础设施建设投入不足的情况较为普遍，一些口岸存在历史欠账较多、技术装备能力不足、功能分布不集中等问题。各沿边口岸都是国家的口岸，而不仅仅是地方的口岸。

五、新发展格局下沿边地区推动高水平开放的具体路径

在构建新发展格局的过程中，沿边地区要统筹谋划融入国内国际双循环，充分发挥对外开放的示范引领作用，推动经济社会高质量发展。

(一)统筹谋划沿边地区对外开放整体布局

统筹对内开放和对外开放布局。在构建新发展格局的背景下，对内开放和对外开放同等重要，两者是辩证统一的关系。对很多沿边地区来说，对内开放不足是造成对外竞争力差、缺乏国际竞争优势的重要原因。沿边地区对内开放的关键是畅通国内循环，融入国内区域产业链和供应链体系，鼓励沿边地区建立与国内其他区域的产业联系，延长国内产业链，形成国内区域间有效协同的产业价值链。对外开放的关键是畅通国际循环，提高发展质量和效益，实施创新驱动发展战略，培育发展新优势，不断提高沿边地区经济发展新动力，发展更高层次的开放型经济。

统筹国内与国际区域开放布局。一方面，积极融入国家区域经济发展战略和区域协同开放战略。着力破除本区域和本地区内的市场分割和贸易壁垒，实行货物、服务、资本、劳动力四大自由流动。加强与京津冀、长三角、粤港澳等地区的经济联系，积极承接产业链整体转移和关联产业协同转移。另一方面，积极对接和参与国家对外区域开放战略。高质量参与“一带一路”建设，发挥“一带一路”建设的门户作用和陆海相邻的区位优势，努力建设成为“一带一路”五通和六大经济走廊的对接区和“早期收获”的先行区。积极对接落实 RCEP 等区域自由贸易协议，争取先行先试，尽快落地。推进沿边地区与相邻国家沿边地区的合作，推进“早期收获”合作计划。融入西部陆海新通道，推动“通道经济”落地生根。

统筹对外开放平台和载体布局。统筹推进重点开发开放试验区、沿边经济合作区、国际旅游合作区、边境新型村镇建设先行区以及国际产能合作示范基地、加工贸易合作基地、临空产业合作基地等建设，加强沿边地区规划制定、政策实施、项目推进等方面的沟通协调。充分利用已批复的沿边重点开发开放试验区，沿边金融综合改革试验区、构建开放型紧急新体制试点城市、边境旅游试验区、国检试验区等国家级战略平台，紧紧抓住“试验”二字，探索更加灵活的政策体系、监管模式和管理体制，不断优化营商环境，强化发展的人才、资金、土地等要素保障，切实激发经济发展活力，打造全国沿边改革创新排头兵。

(二)打造沿边地区参与国际竞争新优势

发挥比较优势。立足沿边资源禀赋优势和地缘特色，大力发展特色产业，拓展开放合作领域，支持沿边重点地区承接国内外产业转移，增强沿边地区开放型产业支撑。一是现代物流业，以发展跨境物流为重点，支持在沿边州市、重点流通节点城镇

和口岸县市发展多层次、开放型现代商贸流通业。二是加工制造业，支持在沿边重点口岸、边境县市、经济合作区及境外合作区优先布局进口能源资源加工转化利用和进口资源落地加工项目。三是跨境电子商务，引进培育跨境电商龙头企业，打造功能型和产业型跨境电商园区。四是旅游文化业，着力打造边境风光、民族风情和休闲度假旅游品牌，加快沿边地区旅游产业发展，发展跨境旅游和特色旅游。

打造规模优势。从供给侧看，通过打造统一开放的国内区域性市场，将碎片化的区域市场整合起来，推动区域市场不断扩大规模，提高分工和专业化程度，增强企业创新能力，提高产品供给质量和多样性，增强国际经济合作的竞争优势。加快推进城市群建设，加快发展辽中南、哈长、呼包鄂榆、天山北坡、滇中、北部湾等六大沿边城市群，^[9]鼓励经济资源向这些城市集聚，使之成为发展开放型经济的主要空间载体。从需求侧看，充分利用大市场优势扩大进口，发挥进口在经济高质量发展中的作用，改善进口结构。除了消费性需求进口之外，还包括生产性需求进口，如中间品进口、资本品进口、服务进口。制定实施进口战略，加强进口制度建设，协调进口有关部门，调动市场积极性，建立进口冲击援助机制。

(三) 进一步提高开放型经济发展水平

推动通道经济向口岸经济转型。着力破解“酒肉穿肠过”难题，从对外贸易切入，推动物流、仓储、保税、金融、交易、加工配套等产业发展。利用进口通道功能，开展大宗商品的国际物流组织、多式联运、交易结算、精深加工，将进口大宗商品的增值环节和产业链组织留在当地。依据各口岸的发展基础和条件，按照大口岸综合性发展与小口岸特色化发展的思路分类引导发展，打造边境经济合作区、跨境经济合作区等开放合作平台，培育发展边境特色产业，从单一的通道经济转变为落地加工、多元发展的口岸经济。

促进边境贸易高质量发展。全面贯彻落实国家关于促进边境贸易创新发展的指导意见，狠抓政策措施落实落地，充分释放政策红利，推动边境贸易创新发展。^[10]加大对边境贸易创新发展的支持力度，提高资金使用效益。加快促进边境贸易与跨境旅游、跨境加工、跨境金融、跨境电商、跨境物流相结合，推进边境贸易转型升级。促进边境口岸城市发展新型贸易方式，推动发展跨境电子商务、市场采购贸易、外贸综合服务企业，促进边境城市对外贸易提档升级。改善边贸企业融资环境，促进边境转移支付资金更多惠及边贸企业。及时了解边贸企业经营中的问题，并推动协商解决涉企问题，改善营商环境。调整中欧班列政策，促增量、促落地。

大力发展跨境服务贸易。围绕面向国际大通道发展需求，大力发展跨境旅游、国际物流、跨境金融、跨境电子商务，积极推进沿边全域旅游、跨境旅游合作区建设，鼓励跨国采购企业和供应商落户发展货物贸易、服务贸易和技术贸易。鼓励发展区域性专业性展会和论坛，大力发展优势产品专业会展、国际性贸易会展，带动沿边会展业发展。创新跨境劳务合作机制，探索建设边境跨境劳务合作试验区，建设人力资源服务产业园区。推动试验区加大文化和旅游融合，发展边境文化旅游产业。

(四) 完善沿边地区开放型经济新体制

逐步形成更高水平开放型经济新体制。坚持把推动制度创新作为建设高水平开放型经济新体制的主攻方向，坚定不移地深化“放管服”改革，更好地服务市场主体。坚持大胆试、大胆闯、自主改，全面对接国际高标准经贸规则，突出改革的系统性、集成性和联动性，加快形成以投资贸易自由化为核心的开放型制度体系，建立开放发展的监管体系和风险管理制度体系，营商环境达到全国平均水平，基本形成开放型经济新体制。

深化“放管服”改革。持续创新审批方式，优化市场准入，提高政府服务质量和效率。改革创新审批方式，加快推进“证照分离”改革全覆盖。优化市场准入管理，全面清理各部门事前审批事项，减少、取消不必要的事前审批事项。建立覆盖省、市、县三级的市场准入隐性比例台账，畅通市场主体对隐性壁垒的意见反馈渠道和处理回应机制。深入贯彻落实“双随机、一公开”监管工作，实现事中事后监管常态化、规范化。促进政府服务升级，优化办事流程，集中、整合审批和服务事项，合理规划网

上和窗口办事环节。

推动贸易和投资自由化便利化。推动贸易投资自由化便利化改革措施全面落地，在通关便利、减费降税、口岸执法、投资服务等方面着力推进，加快构建稳定公开透明可预期的营商环境。大力提升口岸监管与服务效能，深入推进关检业务融合，推进跨部门一次性联合检查，推广应用“提前申报”模式，全面推行进口大宗资源性商品“先验放后检测”检验监管方式。积极推动中外合作建立密切的沟通联系制度和顺畅的联动通关模式，提高通关效率，促进跨境贸易便利化。

(五)形成互联互通的基础设施网络体系

加快边境物流通道基础设施建设。坚持畅通“一带一路”沿边节点为重点、适度超前的原则，统筹推进沿边地区的基础设施建设，形成互联互通的基础设施体系，增强沿边开放发展的支撑保障。加快边境物流通道建设，以共同打造“陆路黄金通道”为抓手，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。打通关键节点，提升通达能力，构筑海运、铁路、公路、航空等运输方式有效衔接、相互补充的国际经贸大通道，打造边境地区重要的物流枢纽中心。

加大中央财政和金融对边境地区的支持力度。推动将沿边重点地区基础设施建设、重大项目建设、与周边国家互联互通重点项目纳入国家“十四五”规划和“一带一路”重点项目库，争取国家丝路基金、亚洲基础设施投资银行、国家开发银行给予重点支持，促进沿边地区产业聚集与快速发展。用好国家财政拨付的边贸转移支付资金支持企业开拓市场，落实完善边民互市贸易优惠政策。优化口岸税收政策，国家可根据口岸每年上缴的税收按比例返还给口岸，作为口岸的补充资金。加大税费减免等特殊政策，扶持边贸企业发展壮大。拓宽企业融资渠道，加强银企对接服务。建立境外投资基金，解决优质中小型边贸企业的融资困难。

参考文献:

- [1]贾康. “内循环为主体的双循环”之学理逻辑研究[J]. 河北经贸大学学报, 2021(3):18-25.
- [2]朱民, 郑重阳. 关于相互促进的国内国际双循环思考[J]. 经济与管理研究, 2021(1):3-4.
- [3]杨英杰. “双循环”新发展格局的历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑[J]. 长白学刊, 2020(12):3.
- [4]李晓. “双循环”需要更高水平的对外开放[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2021(1):13-17.
- [5]刘鹤. 加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局[N]. 人民日报, 2020-11-25.
- [6]戴翔, 张二震, 张雨. 双循环新发展格局与国际合作竞争新优势重塑[J]. 国际贸易, 2020(11):14-15.
- [7]张燕生. 构建国内国际双循环新发展格局的思考[J]. 河北经贸大学学报, 2021(1):10-19.
- [8]湛柏明. 美国进口的影响因素与奥巴马政府经济调整的结构性困境[J]. 世界经济研究, 2011(4):81-86.
- [9]刘志彪, 全文涛. 双循环新发展格局视角下推进区域协调发展[J]. 江苏行政学院学报, 2021(1):36-43.
- [10]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(11):6-15.