

# 边疆治理现代化

栏目主持人：方盛举

主持人语：中国陆地边疆由9个省区构成，国土面积577万平方公里，约占国土面积的60%，居住在这片广袤土地上的人口2.8亿，约占全国人口总量的21%，与14个邻国接壤，国境线约2.2万公里，跨界民族35个，独特的历史文化和地理区位特征，形成了中国陆地边疆的涉边、涉外、涉族、涉教、涉贫等基本区情。到目前为止，中国陆地边疆在整个国家发展格局中总体呈现出处在国家交通运输的末梢、市场体系的边缘、开放格局的末端、人才分布的洼地、地缘斗争的前沿等发展特点，是国家发展不充分不平衡的典型地区，也是中国本世纪中叶建成社会主义现代化强国任务最为艰巨的地区。没有边疆地区的现代化，就谈不上国家的现代化，要建成整个国家的现代化，必须加快推进边疆地区的现代化。本期的两篇论文都是以加强边疆治理，加快推进边疆地区现代化为主旨的。方盛举的《边疆治理视域下的开放兴边方略》明确地提出，制定和推行开放兴边方略是加快边疆地区现代化的“关键一招”。论文系统论述了开放兴边方略的丰富内涵，认为开放兴边方略作为一种具有方针性、战略性的公共政策，是国家为了加快推进边疆地区现代化，就如何形成边疆全面开放新格局，建设边疆开放新高地，所研究设计的总体性、前瞻性开放政策。开放之所以是治边兴边的重要方略，是因为开放是加快边疆发展的战略举措，是激发边疆社会活力的重要方法，是建设周边命运共同体的前提条件，是推进中华民族共同体建设的基本条件。确立开放兴边方略将为边疆地区的现代化发展提供持续动力、政策保障和人才支撑。要充分发挥开放兴边方略的治理功效，必须把对内对外开放统筹起来，必须把主动服务和融入“一带一路”作为重点，必须把基础设施建设作为先决条件，必须把打造良好营商环境作为基本条件，必须把边疆发展和安全统筹起来，必须把边疆建成新发展格局的示范区作为目标，必须把构建制度型开放作为重要环节。黄金辉的《西南陆地边疆跨境生物安全威胁的治理困境与破解路径》指出，新冠肺炎疫情的暴发提醒和警示人们必须重视生物安全的治理。生物安全是总体国家安全的构成部分，在可以预计的未来，将成为威胁国家安全的主要风险源。中国陆地边疆是跨境生物安全威胁的输入通道，是展开跨境生物安全治理的前沿阵地。跨境生物安全问题不仅影响边疆的现代化建设，而且影响国家现代化进程。由于跨境生物安全治理超越传统的主权领土限定，加大了安全风险识别与治理难度。中国西南边疆在地理形态、地缘政治、民族构成、人口结构、通关方式、生物多样性等方面存在着特殊性，是生物安全问题发生的重点区域。现阶段西南边疆面临地缘、技术、认知、体系四个层面的治理困境，增加了生物安全威胁的复杂性、不确定性与分散性。加强西南边疆生物安全治理应以总体国家安全观为指导，通过构建管控体系、激活科技链条、强化防范引导、推进多维合作等方式统筹推进，形成集生物安全风险识别、防范、化解为一体的综合安全治理体系。

主持人简介：方盛举，男，法学博士，云南大学政府管理学院院长，云南大学边疆治理研究中心主任，二级教授，博士生导师。主要从事政府治理、边疆治理等问题的研究。云南省兴滇人才计划“云岭学者”“教学名师”，云南省有突出贡献的专业技术人才。教育部政治学类教指委委员，中国政治学会副秘书长，昆明市人民政府参事。

# 边疆治理视域下的开放兴边方略

方盛举 方紫意

**摘要：**开放兴边方略是国家为了加快边疆发展，把建设边疆开放高地作为战略方针，持续挖掘边疆开放优势，就如何形成边疆全面开放新格局所研究、制定和推行的总体性开放政策。开放之所以能够成为治边兴边的重要方略，源于开放是加快边疆发展的战略举措，是激发边疆社会活力的重要方法，是建设周边命运共同体的前提条件，是推进中华民族共同体建设的基本条件。开放兴边方略的形成将为边疆的跨越式发展提供强劲动力、政策条件和人才支撑。实施开放兴边方略须把对内对外开放统筹考虑，须把主动服务和融入“一带一路”建设作为重点，把基础设施建设作为先决条件，把打造良好营商环境作为基本条件，把边疆发展和安全统筹起来，把边疆建成新发展格局的示范区作为目标，把构建制度型开放作为重要环节。

**关键词：**边疆治理；治边方略；开放兴边方略；边疆治理现代化

**中图分类号：**D6 **文献标识码：**A **文章编号：**1000—8691（2022）06—0002—09

古今中外国家治理的实践经验和教训反复证明了一个真理性的结论，那就是：开放带来进步，封闭必然落后。由此，开放成为现代国家治理必须遵循的基本规律和基本价值准则，开放政策成为国家治理有效性的重要法宝。在中国边疆地区，由于历史上的各王朝国家的边疆观和边疆治理观较为封闭狭隘，造成历朝历代的边疆治理基本缺乏对开放理论和开放政策的深刻讨论，甚至大部分王朝国家对对外开放都存在着一定的敌意和排斥。中华人民共和国成立以后的一段时间里，中国边疆治理受历史上传统思维习惯的影响，加上西方国家对中国的敌视和围堵，国家对边疆的开放问题一直较为谨慎。以党的十一届三中全会为转折点，开放被确立为基本国策，边疆治理领域也实现了思想大解放，长期处在封闭状态的边疆地区由此走上了逐步开放的发展道路。在经济上处于自我循环状态、政治上追求绝对安全的历史条件下，边疆当然地成为国家疆域的边缘和末端区域，是集封闭性、落后性、保守性、贫困性于一身的边远地区。但在经济上追求全球化、大循环，政治上强调相对安全的开放状态下，边疆在国家发展战略格局中的角色和地位发生了翻天覆地的变化，即中国边疆处在国家核心区和周边国家开放互动、互利合作的连接点和交叉点上，在经济上肩负着国内大循环与国际双循环相互衔接、相互促进的有利区位上，在政治上肩负着建设周边国家命运共同体的历史使命，在文化上承担着促进文明互鉴、民心相通的重要职责。可见，在开放视角和状态下的边疆，不再是封闭与落后的代名词，而是中国对周边国家的合作平台、

**基金项目：**本文是国家社会科学基金重大项目“我国边疆治理体系和治理能力现代化的系统理论及其指数化研究”（项目编号：16ZDA058）的阶段性成果。

**作者简介：**方盛举，男，云南大学政府管理学院院长、教授、博士生导师，国家社科重大项目首席专家，主要从事地方政府与边疆治理研究。

方紫意，女，云南大学经济学院博士研究生，主要从事开放经济理论研究。

辐射中心和交通枢纽。因此,当代边疆治理必须毫不动摇地坚持开放原则,坚定不移地构建全面开放政策体系,这是边疆迈向现代化的主要推动力。但目前边疆治理实践中,部分治理主体及社会公众对开放价值及政策的认知仍然存在模糊性、片面性,体现在对边疆开放问题上的政策口号仍然多于具体的政策规划和设计,特别是在理论研究上,对于区位上具有涉边涉外属性的边疆,如何形成全方位、多层次、宽领域的全面开放新格局,仍然缺乏清晰、透彻、系统的理论阐释。边疆开放理论探究的不足限制了治理主体及其社会公众的认识水平,也制约了边疆开放实践的深入发展。本文力图把边疆开放问题置于边疆治理现代化背景下,提出“开放兴边方略”这个概念和命题,尝试着构建开放兴边方略的理论框架,为边疆治理现代化提供理论参考。

## 一、开放是治边兴边的重要方略

开放的本质“在于通过不断降低对资金、人员、货物等流入流出的限制,推动要素资源在国际国内优化配置,促进社会生产力和生产水平的显著提升”<sup>①</sup>。中国改革开放政策的总设计师邓小平同志率先从国家治理层面来解读“开放”的内涵,他说:“所谓开放,是指大量吸收外国资金和技术来加速我国的四个现代化建设。可以确切地说,这个调整方针是为了更加稳妥和更快地实现四个现代化,更好地执行我国四个现代化的方针和政策。”<sup>②</sup>他进一步阐释说:“建设一个国家,不要把自己置于封闭状态和孤立地位。要重视广泛的国际交往,同什么人都可以打交道,在打交道的过程中趋利避害。用我们的话讲,叫对外开放。”<sup>③</sup>“对外开放具有重要意义,任何一个国家要发展,孤立起来,闭关自守是不可能的,不加强国际交往,不引进发达国家先进经验、先进科学技术和资金是不可能的。”<sup>④</sup>“总结历史经验,中国长期处于停滞和落后状态的一个重要原因是闭关自守。经验证明,关起门来搞建设是不能成功的,中国的发展离不开世界。”<sup>⑤</sup>从邓小平同志一系列关于开放问题的论述中,可以看到他始终从古中外的历史经验和教训中,特别是从对中国社会主义建设实践的反思中,一再强调开放对国家兴衰成败具有决定性意义。当开放被确定为国家治理的重大方针政策时,就称为开放方略。中国9个边疆省区与周边14个国家接壤,国界线两侧居住着联系紧密的35个跨界民族,国界线两侧政府间及其民间在经济、文化、社会等方面的交往较为频繁,这使中国边疆具有鲜明的涉边、涉外属性,这决定了开放方略对边疆治理和边疆发展具有更为特殊的意义和价值。

### (一) 开放是加快边疆发展的战略性举措

中华人民共和国成立以后,特别是改革开放以来,国家以前所未有的力度加大了对边疆的开发和建设,边疆获得了翻天覆地的变化,但由于历史上遗留下来的贫弱程度太深,边疆发展成果积累不够,时至今日,边疆仍然是中国发展不平衡不充分较典型的地区,建设不足、开发不足仍然是边疆的主要问题,加快边疆发展仍然是边疆治理的第一要务。习近平总书记在总结改革开放对当代中国的意义时指出:“改革开放是决定当代中国命运的关键一招,也是决定实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的关键一招。”<sup>⑥</sup>可见开放政策对国家治理和国家发展的作用是决定性的。对于边疆治理和边疆发展而言,开放政策同样具有“关键一招”的功能和作用。高水平开放政策的实施必将把边疆打造成国内市场与周边国家市场进行战略对接的中心地带,加快国内优势资源和周边国家优势资源的整合和利用。中国的东中部地区是改革开放的先行区,不仅拥有庞大的市场、发达的产业、先进的技术、成熟的管理经验,而且积累了丰富的开放经验和成果,这些都是支持边疆持续发展的稀缺资源。中国周边国家大都属于人

① 国家发改委课题组:《中国对外开放40年》,北京:人民出版社,2018年,第25页。

② 中共中央文献研究室编:《邓小平思想年编》,北京:中央文献出版社,1998年,第119页。

③ 《邓小平文选》(第3卷),北京:人民出版社,1993年,第260页。

④ 《邓小平文选》(第3卷),第117页。

⑤ 《邓小平文选》(第3卷),第78页。

⑥ 中共中央宣传部编:《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》,北京:学习出版社、人民出版社,2019年,第80页。

力资源和自然资源丰富、开发程度不高、市场潜力巨大、发展愿望强烈的欠发达国家，周边国家的资源和市场同样是保障中国边疆加快发展所必需的。通过挖掘和释放边疆连接内外的独特区位优势，构建边疆全方位开放新格局，优化良好的营商环境，促进国内市场与周边国家市场的全面对接，促进国内发展资源和周边国家发展资源的互补嫁接，中国边疆不仅可以成为内外两种资源有效整合的平台，而且可以成为“一带一路”建设中跨境区域合作的重要通道和枢纽。这都为加快边疆发展注入强大动力。

### （二）开放是激发边疆社会活力的重要方法

社会活力是社会中的各类主体普遍具有勇于创新创业的价值追求和积极进取的精神状态。社会活力是保证经济社会快速发展、持续发展的条件和动力，一个没有活力的社会必然走向衰朽和灭亡，一个充满活力的社会必然拥有无限的发展未来。打造和激发社会活力，是良善政府永恒的价值追求。社会活力作为因变量，是由诸多自变量决定的，这些自变量包括：（1）自由开放的社会环境；（2）共识度较高的目标愿景；（3）优良的政治制度；（4）科学的激励机制；等等。自由开放的社会环境对于增进社会活力的价值就在于破除了少数人垄断知识和信息的封闭状态，为社会公众提供了更为广阔的思想空间、行动空间、选择空间、竞争空间，有更多机会、更好条件去学习模仿、批判鉴别、消化吸收、摸索掌握外部的先进思想、文化、知识、经验等，为进一步进行创造性转化和创新性发展提供了思想素材和知识储备，从而夯实和提升整个社会的创造力和创新力，为经济社会发展提供了强大动能。开放社会本质上是一个竞争社会，允许和鼓励社会主体和市场主体展开合法竞争、有序竞争。开放社会的竞争机制无处不在，将激发社会主体和市场主体形成百舸争流、力争上游的局面，从而激发全社会的智慧、能量、热情竞相迸发，为经济社会发展奠定坚实基础。所以，建设一个更加开放的边疆社会，将激发出边疆社会公众的积极性、主动性和创造性。

### （三）开放是建设周边命运共同体的前提条件

构建人类命运共同体是中国共产党基于百年未有之大变局的世情下，着眼于人类发展和世界前途提出的中国理念和中国方案，也是中国政府处理国际关系的重大战略构想。这一构想自提出以来，已经得到了国际社会的广泛认同和赞同。“这个世界，各国相互联系、相互依存的程度空前加深，人类生活在同一个地球村里，生活在历史和现实交汇的同一个时空里，越来越成为你中有我、我中有你的命运共同体。”<sup>①</sup>中国边疆与周边国家之间先天具有紧密的地缘经济、地缘社会、地缘文化等联系，是最有条件、最有基础率先形成你中有我、我中有你的命运共同体关系的。当然，这种周边命运共同体关系能否形成，最终取决于两国之间的开放程度和水平。如果两国开放程度较低，两国间的那条国界线必然成为阻隔双边经济、社会、文化等交流合作的人为的高墙屏障。相反，两国间开放程度很高，则那条国界线仅仅是区分两边人口国籍的心理界限而已，两国之间各层级各领域的相互联系、相互依存度必然很高，更容易构建起周边利益共同体和命运共同体关系。因此在提高开放程度和水平方面，国家已经提出了很高的目标和期待，边疆地区应该在具体的举措上提出高水平的开放方案，并在与周边国家的开放互动中发挥促进和带动作用，不断提高双边的开放水平，争取把边疆建设成为中国与周边国家经贸网络体系的中心。

### （四）开放是铸牢中华民族共同体意识、推进中华民族共同体建设的基本条件

习近平总书记在2021年中央民族工作会议上强调：“必须以铸牢中华民族共同体意识为新时代党的民族工作的主线，推动各民族坚定对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的高度认同，不断推进中华民族共同体建设”，“铸牢中华民族共同体意识是新时代党的民族工作的‘纲’，所有工作要向他聚焦”。<sup>②</sup>由于中国绝大多数少数民族人口主要分布在边疆地区，所以做好新时代民族工作的主战场在边疆，铸牢中华民族共同体意识、推进中华民族共同体建设的战略重点也在边疆。中华民

① 中共中央宣传部编：《习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲》，北京：学习出版社，2018年，第286页。

② 《以铸牢中华民族共同体意识为主线 推动新时代党的民族工作高质量发展》，《人民日报》2021年8月29日。

族共同体意识是各民族在长期的互动过程中逐步建立的休戚与共、荣辱与共、生死与共、命运与共的心理共识，这个共识的形成需要各民族广泛交往交流交融作为基础。如果在边疆与内地之间、各民族地区之间、各民族之间，没有开放的心态、开放的环境、开放的政策、开放的平台、开放的文化等作为前提条件，而是相互之间搞封闭、搞限制、搞排斥，那么各民族广泛交往交流交融的格局是建立不起来的，更谈不上心理共识的形成。所以，在国内的不同区域之间、不同民族之间的相互开放形势的建立和扩大，才能促进各民族在理想、信念、情感、文化上的一致性和共识性的生成，才能形成守望相助、手足情深的共同体关系。习近平总书记提出：“要促进各民族交往交流交融。要充分考虑不同民族、不同地区的实际，统筹城乡建设布局规划和公共服务资源配置，完善政策举措，营造环境氛围，逐步实现各民族在空间、文化、经济、社会、心理等方面的全方位嵌入。”<sup>①</sup>这个全方位嵌入的过程，就是以开放为前提条件来逐步实现的过程。没有区域之间、民族之间的高水平开放的形成作为基本条件，这个全方位嵌入是不可能完成的。

## 二、开放兴边方略的逻辑意涵

开放兴边方略是中国边疆治理的重要方略。边疆治理方略是为达成边疆治理的有效性而设计、创制和推行的大政方针及其策略的总称，它是边疆治理体系的重要组成部分。中国历史上的王朝国家曾经创设和推行过包括封贡、和亲、屯垦戍边、互市、教化羁縻、以夷制夷等治边方略。当代中国边疆治理的历史条件和时代环境已经发生了翻天覆地的变化，为了适应推进边疆治理体系和治理能力现代化的要求，必须探索和创设具有时代特征、现代属性的边疆治理方略，包括法治安边方略、情感睦边方略、文化润边方略、开放兴边方略、强基固边方略等。这些方略经过长期的边疆治理实践证明是正确的，但在理论上还没有经过系统的提炼和论证。理论提炼和论证的不足，会制约这些有效方略在边疆治理实践中的广泛扩散和自觉使用。所以对这些边疆治理方略进行必要的理论提炼和论证阐释，成为边疆治理研究的重大任务。在这里笔者仅对开放兴边方略进行较系统的理论提炼和论证。

如果以传统小农经济的思维来审视边疆，那么边疆相对于国家中心区而言，的确具有边缘性、边远性、末端性和落后性，但是如果以经济市场化全球化的现代开放思维来审视边疆，那么边疆则成为连接中国国内中心市场和周边国家市场的枢纽和桥梁，是国内市场和国外市场实现对接的交汇点，是跨境商品交易的市场平台和流通通道。全球化时代的边疆，不仅只有经济价值，还有重大的政治价值和文化价值。在政治上，中国边疆是跨境区域治理和跨境安全合作的核心地带，是中国与周边国家建立周边命运共同体中心区域的中心区域。在文化上，边疆既是本土文化和外来文化实现交流互鉴的主要平台，也是中国文化扩散和辐射周边，持续走向世界的前进基地。可见，开放思维、开放视野、开放心态、开放政策等对于中国边疆地区来说，是去边缘性、边远性、末端性、落后性的重大战略法宝，是兴边强边的前提和关键。开放兴边，就是充分开发和利用中国边疆连接国内核心区与周边国家的区位优势，通过建设全方位、多层次、宽领域的全面开放新格局，达到拓展边疆发展空间、促进边疆全面振兴目的的思路和方法。历史上，由于自然地理因素阻隔，基础设施落后，开放发展的思维缺失等因素制约，中国边疆与外界的交往互动较少，开放层次和水平较低，导致了边疆经济社会活力不足，阻延了边疆经济社会发展。改革开放以来，特别是党的十八大以来，国内外的形势要求全国上下必须坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放和共享的新发展理念。中国边疆的客观现实是与内地的发展差距较大，在新发展理念要求下，边疆与内地要达到协调发展的理想状态，就必须实现边疆的超常规发展，即边疆的发展速度和发展质量要保持在全国平均水平以上。实现边疆超常规发展，尽管有很多途径和方法，但所有的途径和方法都应是建立在开放发展基础上的，是以开放发展为前提条件的。因此要提高边疆治理效能，就必须开宗明义地提出和实施开放兴边方略，把边疆的开放发展从自发状态转化为有目的有规划的自觉行动，从碎片化状态转化为系统化的整体行动。

<sup>①</sup> 《以铸牢中华民族共同体意识为主线 推动新时代党的民族工作高质量发展》。

所谓开放兴边方略，是国家为了加快边疆发展，把建设边疆开放高地作为坚定不移的战略方针，并持续而充分地挖掘边疆的开放优势，就如何形成边疆全面开放新格局所研究、制定和推行的总体性开放政策。

20世纪70年代末，针对中国现代化建设中的曲折和低效问题，在邓小平同志的带领下，国家开始反思和纠正过去的发展思路，决定通过改革开放来加快发展速度、提高发展效益。当时整个国家的发展水平较国外低很多，且发展缺资金，缺先进技术和管理经验，只能以劳动力和自然资源廉价、市场潜力大等作为比较优势，走对外开放的道路，引进发达国家的资金、技术和管理经验，来加快中国的发展。经过四十多年的对外开放实践，中国对外开放程度较高的东中部地区，已经发展成为全球制造业中心，一些东中部地区甚至发展成为国际科技创新中心和先进制造中心。东中部地区的工业化、市场化、全球化、信息化发展带动了城市化大发展，大批城市群、城市圈相继建立，这些地区的现代化水平大幅度提高。东中部地区率先以大开放促大发展的实践经验证明，在边疆地区提出“开放兴边方略”既有科学性，也有可行性。边疆地区不仅可以复制东中部地区对外开放的成功经验，也可以利用自身的后发优势，形成后发效应。

开放兴边方略意味着在边疆实施开放政策对边疆治理具有特别重大的意义。边疆治理的目标任务是靠推行各项公共政策来实现的。边疆治理中推行的各项公共政策种类繁多，它们相互依存、相互协同，构成边疆治理的公共政策体系。在这个体系中，不同政策的功能是存在差异的，从而导致其地位和影响的差异。有的公共政策功能强、地位高，而另一些公共政策功能弱、地位低。其中极少部分公共政策对边疆治理效能具有决定性的影响或者特别重大影响，这种公共政策就可以用“方略”来概括，专门指称特别重要的公共政策。边疆的开放政策，就是这样一种对边疆治理效能具有决定性影响的公共政策，所以可以使用开放兴边方略来指称它。

开放兴边方略意味着须从顶层设计、系统规划、高位推进的角度来谋划形成边疆全面开放新格局。开放兴边方略不是指某个具体的开放政策，而是指边疆开放总的政策。它是对加快边疆开放的重大方向、重大目标、重大路线、重大任务的设计和规划。当前国家开放政策的总体设计和规划是形成全面开放新格局。对中国边疆来说，开放兴边方略的设计和规划就必须从边疆区情出发，重视顶层设计，重视把各种具体的边疆开放政策整合为一个相互协同的整体，体现出其系统性特征，谋划形成边疆全面开放新格局，并且这个格局是国家开放总体战略的有机构成部分，是融入和服务于国家全面开放新格局的。

提出并主张实施开放兴边方略，不仅是历史经验教训得出的真理性结论，也是加快边疆发展、提高边疆治理水平的必然选择。党的十九大报告提出了“加快边疆发展，确保边疆巩固、边境安全”的边疆治理新任务，党的十九届四中全会提出了“加强边疆治理，推进兴边富民”的边疆治理新要求。不管是新任务，还是新要求，都离不开开放兴边方略的创设和实施。

只有创设和实施开放兴边方略才能把边疆打造成区域市场体系的中心，从而为边疆的跨越式发展提供强劲动能。区域经济发展实践证明，区域市场的地位决定该区域经济发展的速度和潜能。经济学者王小鲁、樊纲等多年来一直跟踪研究中国各省份市场化程度，其数值为：西藏 0.62，新疆 3.49，甘肃 4.04，云南 4.94，内蒙古 5.10，黑龙江 6.22，吉林 6.42，广西 6.51，辽宁 7.00。全国市场化指数最高的省份是浙江 9.78，上海 9.77，江苏 9.63。全国平均市场化指数为 6.56。<sup>①</sup>可见，中国绝大部分边疆省区的市场化指数在全国均值以下。边疆省区的市场化指数低意味着市场在资源配置中的决定性作用没有得到充分发挥，意味着边疆地区的市场体系在全国市场体系中的重要性有限，还意味着作为边疆治理主要力量之一的市场力量，其治理功能没有得到充分发挥。上述问题，只有通过实施开放兴边方略才能得到根本解决。形成边疆全面开放新格局，才能挖掘边疆地缘经济优势，使边疆成为国内市场与周边国家市场对接和交

<sup>①</sup> 各省区市场化指数的满分为 10 分。各省份市场化指数数据及其测评方法，请参阅王小鲁、樊纲、余静文：《中国分省份市场化指数报告》（2016），北京：社会科学文献出版社，2017 年。

融的中心，才能大幅提升边疆市场在全国市场体系中的地位，才能壮大边疆市场力量，为边疆经济跨越式发展提供强劲动力，为边疆有效治理奠定坚实基础。

只有创设和实施开放兴边方略才能把边疆打造成区域交通枢纽，为边疆的跨越式发展创造良好条件。

“要致富先修路”几乎成为现代经济发展的常识。历史经验证明，一个经济上发展得较好的国家或地区，一定是交通基础设施较完善，处于交通枢纽地位的国家或地区。中国边疆省区在交通方面有两个特点：（1）交通基础设施较落后。以公路密度为例，在每百平方公里国土面积上的通车公路里程，9个边疆省区的数据分别为：西藏 $9.9\text{km}/\text{km}^2$ ，新疆 $13.2\text{km}/\text{km}^2$ ，内蒙古 $18.0\text{km}/\text{km}^2$ ，甘肃 $36.6\text{km}/\text{km}^2$ ，黑龙江 $35.5\text{km}/\text{km}^2$ ，广西 $55.5\text{km}/\text{km}^2$ ，吉林 $57.2\text{km}/\text{km}^2$ ，云南 $76.4\text{km}/\text{km}^2$ ，辽宁 $87.8\text{km}/\text{km}^2$ 。而东部省区的数据是：江苏 $153.4\text{km}/\text{km}^2$ ，广东 $122\text{km}/\text{km}^2$ ，浙江 $117.88\text{km}/\text{km}^2$ 。<sup>①</sup>可见边疆省区与内地省区在交通基础设施方面存在较大差距；（2）处于国家交通网络的末梢位置。从全国交通路网图可以看出，如果边疆省区不与境外进行道路联通，那么不管是公路还是铁路，修建到边疆就成为断头路，边疆路网在全国路网结构中明显属于末梢路网，而非枢纽路网，其经济功效远不如内地省区的路网。如果实施开放兴边方略，把边疆的公路、铁路与境外公路、铁路尽可能进行对接和联通，那么从国际路网结构来看，中国边疆路网就处在中国内地路网和周边国家路网结构的交汇连接处，中国边疆就自然而然地成为跨境区域交通的枢纽地位，通过这一重大转变，就把国际市场和国内市场进行了对接融合，提高了境内资源和境外资源的利用，促进了境内商品和境外商品的交换。可见，实施开放方略是发展边疆、振兴边疆最有效的途径。

只有创设和实施开放兴边方略才能把边疆打造成人才聚集的高地，为边疆的跨越式发展提供人才支撑。目前中国边疆省区人才密度相较发达地区仍然很低，如广西727，云南1041，西藏1432，新疆1436，甘肃944，内蒙古1186，而作为发达地区的北京3295，上海2646，广东2023。<sup>②</sup>这说明边疆地区人才聚集度不高，进一步发展仍然缺乏规模宏大的人才支撑。发展是边疆治理的第一要务，人才是边疆治理的第一资源。缺乏人才，发展就成为空洞的口号。发达国家或地区的发展经验证明，一个国家、一个地区、一个行业，只有实现人才聚集，才能激发人才的集群效应，倍增人才个体的作用，从而推动经济社会强劲发展。不管是国家、地区，还是行业，其开放程度高，不仅意味着僵化保守的思想观念和体制机制少，束缚人们创新创业的阻碍少，还意味着人们做事业的环境好、创业机会多、选择机会多、创新活力强。所以，哪个地方或领域的开放程度越高，其吸引人才、聚集人才的效应就越好。实施开放方略是加快人才聚集的最有效方法。深圳市从建立到现在都是中国开放水平最高的地区，所以它才成为优秀人才聚集的高地，成为优秀人才创新创业的基地。同样，中国边疆要实现跨越式发展，就必须通过实施开放兴边方略，以此吸引人才、聚集人才，为边疆跨越式发展提供人才支撑和保障。

### 三、开放兴边方略的实践路径

开放兴边方略是关于边疆构建全面开放新格局的总体政策设计。政策的生命在于实施。对于开放兴边方略的政策实施，既要遵循国家总体开放战略的原则要求，又要充分考虑边疆的区位特点和发展特征，这样才能获得较好的政策效能。

（一）开放兴边方略的实施须统筹协调边疆的对内开放与对外开放，实现“两个开放”的有机统一

开放兴边方略中的“开放”，不仅仅指对国外的开放，也指对国内的开放。中国从20世纪70年代末开始的对外开放采取的是梯度开放战略，东部沿海地区被赋予更多更优惠的对外开放政策，当获得一定经验后，梯次向中西部扩散，这一方面造成了在对外开放中东西部的不平衡问题，特别是边疆地区更

① 注：数据是根据2022年各省区公布的公路通车里程计算得出（截至2021年底）。

② 人才密度是指每万人常住人口中人才资源的数量（计量单位是：人/万人）。相关省区的人才密度是根据相关省区制定的《国家中长期人才发展规划纲要（2010年—2020年）》中所提供的人才资源总量数据与该省区常住人口数据进行计算后得出。

是处于对外开放的较低层次上。但另一方面，东中部地区的率先开放和发展，既积累了丰富的开放发展的实践经验，也积累了可供投资的资金、先进的技术和管理方法，这些都为边疆地区的接续开放和发展创造提供了良好的条件。可见，边疆地区在后续的开放实践中，不仅可以对国外企业和资本进行开放，也可以对国内企业和资本进行开放，这是过去东部沿海地区开放实践不具备的条件和后天优势。当然，这也要求边疆地区的开放必须处理好对外开放和对内开放的关系，要实现两者的对接和协调，充分发挥“两个开放”的积极效应。中国边疆地区具有连接国内和周边国家的区位优势，“两个开放”的关系处理好，就能够充分发挥国内国外“两个市场、两种资源”的作用，创造出最佳的开放效应。如中国西南边疆具有把国内 14 亿人口的大市场和南亚东南亚 23 亿人口的大市场连接在一起的区位优势，国内企业有富余资本和先进制造技术，南亚东南亚国家有廉价劳动力和丰富的自然资源，在经济上各有优势，又存在互补性，如果西南边疆省区把“两个开放”的关系处理好，就能够给边疆省区和周边国家创造出双赢的经济发展收益。

### （二）开放兴边方略的实施须把推进边疆服务和融入“一带一路”建设作为战略重点

“一带一路”建设的提出是中国从过去“引进来”的对外开放，向“走出去”的对外开放的重大转折，标志着中国对外开放水平的质的跃升。党中央对“一带一路”建设赋予了很高的战略定位，认为“一带一路”建设“是我国扩大对外开放的重大举措”<sup>①</sup>，是“新时代我国对外开放和经济外交的顶层设计”，是“破解人类发展难题的中国智慧和方案”，是“探索全球经济治理新模式、构建人类命运共同体的重要路径”。<sup>②</sup>中国边疆省区大都是“一带一路”建设的核心区，并在这个对外开放和经济外交的顶层设计中承担着主体责任。与中国边疆接壤或邻近的周边国家都是边疆省区推动“一带一路”建设的重点国家和地区。边疆省区可以利用与周边国家地理相邻、文化相近、经济社会相连的天然优势，以共商共建共享为基本原则，加大与周边国家的全面开放与合作，既要为中国的发展营造有利的周边环境，又要让周边国家能够分享到中国快速发展的机遇。边疆省区要发挥区位优势，积极推动各层级和各领域的跨境区域治理，采取更为主动的态度和举措，全面深化与周边国家的政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通，广泛凝聚与周边国家的合作共识，全面提升合作水平，逐步实现与周边国家在经济领域的全面深度融合，率先建立与周边国家的利益共同体关系，在此基础上逐步积累互信，进而构建更高层次的责任共同体和命运共同体关系。边疆省区通过服务和融入“一带一路”建设，借助国家提供的战略机遇和政策资源，一方面圆满完成国家交给的经济外交任务，另一方面又大大提高了自身的对外开放水平，为边疆的跨越式发展注入强大动能。

### （三）开放兴边方略的实施须把边疆基础设施建设作为推进开放的先决条件

跨境基础设施建设决定着边疆开放程度的高低。基础设施是指一切社会主体的生产生活得以展开和进行的共同的物质基础，包括交通基础设施、通讯基础设施、能源基础设施、水利基础设施等。基础设施是一个国家或一个地区经济发展的前提，也是社会公众生活品质的保障，还是国家综合国力的体现。基层群众经常提到的“要致富先修路”的朴素认知，就反映出基础设施的重要价值。基础设施是典型的公共物品，主要由政府部门来负责提供。前文论述过，边疆的开放包括对内开放和对外开放两个有机统一的方面，“两个开放”的目的就是实现国内资源和市场与周边国家的资源和市场的有效对接，并且充分开发和利用好“两种资源和两个市场”，为边疆的发展注入强大动能。要达到上述目的，不能没有完善的基础设施作为前提条件，如果边疆地区交通便捷、通讯快捷、能源充裕、水利充沛，那么边疆的区位优势、资源优势、文化优势等就能得到充分调动和发挥，边疆就会成为国内及周边国家的资金、资源、劳务、技术、商品等的汇聚地，就会把边疆打造成连接内外的通道、内外商品的集散地、跨境区域合作

① 中共中央宣传部编：《习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲》，第 156 页。

② 中共中央宣传部编：《习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲》，第 298—299 页。

的中心等,从而创造出巨大的财富和就业机会。开放兴边方略也更容易从政策构想转化为开放的现实成果。目前,中国9个边疆省区,特别是沿边地带,基础设施仍然不完善,基础设施密度不够,对边疆开放和发展的支撑力度和保障水平不足。“交通末梢”的特点还很突出,尤其是国内交通基础设施还没有大量地延伸到周边国家,与周边国家的交通干线联通,制约了与周边国家的贸易畅通程度,也制约了与周边国家的经济合作水平。所以开放兴边方略的实施,必须以基础设施建设,特别是高速公路、高速铁路等为代表的现代交通基础设施的完善为前提,尤其要以推动边疆交通基础设施与周边国家交通基础设施的连接联通为重点,构建立体便捷的跨境交通基础设施,在这样的条件下开放兴边才能成为可行、有效的治边方略。

#### (四) 开放兴边方略的实施须把打造边疆良好营商环境作为基本条件

开放兴边方略的实质就是以扩大边疆开放促进边疆经济发展,进而以经济发展带动政治、社会、文化、生态等的协调发展。扩大开放不是为开放而开放,其最终目的是引入和培育更多的市场主体,提升市场活力,在加快边疆经济发展的同时,也促进边疆的长治久安。衡量边疆的开放程度和水平,主要测度就是边疆市场主体的数量和质量,以及市场的活力。而市场主体的数量和质量、市场的活力直接取决于边疆营商环境的优劣。如果营商环境能够不断改善,那么市场主体数量和质量将持续走高,市场活力也将持续增强。如果营商环境不断恶化,那么市场主体数量和质量将持续下降,市场活力也将持续下降。可见,营商环境与开放水平之间呈现密切的正相关关系,它们之间可以互为前提、互为印证,即提高开放水平必须优化良好营商环境,同样,优化良好营商环境必须提高开放水平。由此,在创设和实施开放兴边方略中,必须以改善边疆的营商环境为主要任务。“培育引资竞争新优势,不是竞相攀比优惠政策,而是要营造稳定公平透明、法治化、可预期的营商环境。”<sup>①</sup>

#### (五) 开放兴边方略的实施须把边疆发展和安全进行有效统筹

发展不平衡不充分是中国边疆最显著的特征,也是边疆的基本区情,所以,加快边疆发展是边疆治理的第一要务。加快边疆发展,一靠全面深化各项改革,二靠全面扩大开放。由于边疆地区内部存在诸多内生型安全风险,如民族问题、宗教问题、贫困问题等都容易引发国家安全风险。在全面扩大开放的情况下,又会产生诸多输入型安全风险,如“三股势力”的渗透及破坏,境外意识形态的渗透及传播,跨境犯罪问题,涉边涉外社会问题等而导致的国家安全风险。另外,边疆面临的内生型安全风险和输入型安全风险,不会孤立地存在,它们往往相互交织、相互叠加、相互激荡,从而使边疆的安全风险和安安全挑战比内地更为复杂艰巨。因此,在边疆全面扩大开放的进程中,在大力促进边疆发展的同时,应该确保边疆的安全,要把发展和安全两项任务统筹谋划,协调推进,不能顾此失彼。

#### (六) 开放兴边方略的实施须把边疆建成新发展格局的示范区作为目标

国际上,百年未有之大变局加速演变,中国面临严峻的国家安全形势,外部压力持续增加,美西方不断变换手法加大对中国的围堵、打压、渗透和破坏,席卷全球的新冠疫情严重冲击着世界经济,“逆全球化”在一些国家呈抬头趋势等等。在国内,所面临的发展压力同样较大,“黑天鹅”“灰犀牛”事件时有发生,全面深化改革的任务远未完成,国家现代化所必需的综合创新能力还有待提高等。为应对国际和国内出现的发展压力,保证中国经济行稳致远,党的十九届五中全会明确提出要“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”<sup>②</sup>。党中央做出这一重大战略安排,对于边疆来说,是一个加快发展的重要机遇。首先要构建以国内大循环为主体的经济格局,就必须打通和建立国内统一大市场,这有利于在制度和政策层面打破全国各区域之间的市场壁垒和市场封闭,边疆的区位优势、资源优势、文化优势等,都容易转化为经济发展优势;其次要构建国内国际双循环相互促进的经济格局,

<sup>①</sup> 《党的十九大报告辅导读本》,北京:人民出版社,2017年,第63页。

<sup>②</sup> 《加快构建新发展格局》,《人民日报》2020年11月3日。

中国边疆的地缘经济优势可以得到充分展现,与边疆相邻的周边国家至少有 25 亿人口,是潜力巨大的市场,且这些国家都属于欠发达国家,具有发展愿望强烈、自然资源丰富、劳动力价格相对较低等优势,边疆在国内和周边国家之间的经济循环中可以发挥跨境经贸枢纽和物流中心等特殊作用,这一地缘经济优势极其有利于加快边疆的发展进程。

(七) 开放兴边方略的实施须把制度型开放作为重要环节

把中国边疆从开放洼地尽快建设成为开放高地,既是边疆地区自身加快发展的必然要求,也是国家对边疆地区的强烈期待。要保证边疆全面开放格局的早日实现,须特别重视开放领域的制度建设。制度具有固根本、稳预期、利长远、创高效的治理功效,开放领域的持续健康高效发展,必须走制度型开放道路。以往边疆治理的实践经验表明,在开放问题上,一些边疆地方政府经常出现开放政策以领导人的改变而改变、以领导人注意力的改变而改变的现象,造成开放政策及措施频繁变动、稳定性和连续性较差的情况,从而在开放领域造成折腾、浪费、低效等不良结果和消极影响,对此,很多企业和广大干部群众很有意见。为了从根本上解决这一问题,边疆各级地方政府须重视和加快开放领域的制度建设,把对内对外开放过程中一些好思路、好政策、好做法用制度的形式固定下来,一旦形成开放的制度安排,要调整或改变必须经过严格的审查批准程序,这样才能保证制度的权威性、稳定性和连续性,在此基础上也保持相关开放制度随着环境和条件的变化具有适时调整和完善的弹性空间。

## The Strategy of Frontier Opening-up and Development from the Perspective of Frontier Governance

FANG Sheng-ju<sup>1</sup> & FANG Zi-yi<sup>2</sup>

(1. School of Government, Yunnan University, Kunming, 650500;

2. School of Economics, Yunnan University, Kunming, 650500)

**Abstract:** The strategy of frontier opening-up and development is a general policy of frontier governance that China explores, develops and implements in order to accelerate frontier development. It takes the construction of frontier opening-up as a strategic policy, and continuously benefits from the advantages of frontier opening-up. The reason why opening-up policy can become an important strategy to govern and develop frontiers is that opening-up is a strategic measure to accelerate frontier development, an important method to stimulate social vitality in frontiers, a prerequisite for building a community with a shared future in neighboring areas, and a basic condition for promoting the construction of a community for the Chinese nation. The formation of the strategy of frontier opening-up and development will provide strong impetus, policy conditions and talent support for the leapfrog development of the frontier. To implement the strategy, we must consider internal and external opening-ups as a whole, focus on proactive service and integration into the BRI construction, make the infrastructure construction as the prerequisite, take creating a good business environment as a basic condition, integrate frontier development and security, aim to build the frontier into a demonstration area as a new development pattern, and take the construction of institutional openness as an important step.

**Keywords:** Frontier Governance, Frontier Governance Strategy, Strategy of Opening-up and Developing Frontiers, Modernization of Frontier Governance

[责任编辑:赵蔚平]