



当代经济管理
Contemporary Economic Management
ISSN 1673-0461, CN 13-1356/F

《当代经济管理》网络首发论文

题目：中国边疆经济 70 年：政策演变与发展挑战
作者：王焱
收稿日期：2019-10-10
网络首发日期：2019-11-28
引用格式：王焱. 中国边疆经济 70 年：政策演变与发展挑战. 当代经济管理.
<http://kns.cnki.net/kcms/detail/13.1356.F.20191127.1825.002.html>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

中国边疆经济70年：政策演变与发展挑战

王 珏

(中国社会科学院中国边疆研究所, 北京 100732)

[摘要]新中国成立70年来, 边疆地区区域政策大致经历了生产力均衡布局、服务沿海优先发展、重视边疆地区经济发展和全面建设边疆地区四个阶段的演变。但从绝对发展水平来看, 边疆地区与其他地区尤其是东部地区之间的发展差距依然较大, 改革开放以来的“中国奇迹”并未显著扭转边疆地区与其他地区发展差距较大的趋势。而经济发展水平落后、人口流失和生态环境脆弱又成为当前边疆地区实现“跨越式”发展面临的主要挑战。文章作者认为, 未来边疆地区应积极抓住区域协调发展的政策机遇, 通过积极参与国内区域协作与分工、走绿色发展的新型工业化道路、以城市集群建设为核心增长极、全面扩大沿边开放来实现经济的腾飞。

[关键词] 边疆地区; 经济发展; 政策演变

[中图分类号] D633 **[文献标识码]** A

一、引言

改革开放以来, 我国经历了飞速的发展, 被称为“中国奇迹”(林毅夫和姚洋, 2009)。与迅速发展的东部沿海地区相比, 边疆地区^①的发展相对缓慢, 区域差距不断扩大。为促进区域之间协调发展、缩小区域发展差距, 中央政府先后制定和实施了一系列区域政策, 并于“十一五”期间形成了西部开发、东北振兴、中部崛起和东部率先发展的区域发展总体战略。

区域政策是中央政府促进区域协调发展, 优化空间布局结构, 提高资源空间配置效率的重要途径和手段(魏后凯, 2011)。从区域政策的演变来看, 边疆地区在区域协调发展中的重要性被逐渐提升。针对边疆地区的区域政策从建国初期的国防需要, 到20世纪90年代初的增加财政拨款和对口支援, 再到20世纪初的大规模交通基础设施建设和2013年提出的“一带一路”倡议, 充分反映了边疆地区重要性的变化。边疆地区是一个特殊区域, 一方面, 支援落后地区的区域政策基本涵盖了边疆地区; 另一方面, 边疆地区除了发展经济, 脱贫致富外, 还肩负着边疆安全的历史重任。因此, 党的十九大报告中明确提出“加快边疆发展, 确保边疆巩固、边境安全”。本文通过对新中国成立70年来中国政府针对边疆地区实施的区域政策进行梳理和总结的基础上, 提出当前边疆地区发展面临的主要挑战, 为“十四五”期间中国边疆区域政策的制定提供可借鉴参考, 以促进中国发展成果更多更公平地惠及边疆地区居民, 实现共同富裕。

二、边疆地区区域政策阶段特征及其演变

一些学者对区域政策的演变进行了整理(李华香、李澍, 2017; 李仙, 2017; 付晓东等, 2019), 但是这些研究主要着眼于全国层面。本文着重分析针对边疆地区的区域政策演变历程, 并依据其政策特征划分为以下四个阶段。

(一) 1953—1979年：生产力均衡布局阶段

建国以后, 由于小农经济在国民经济中占有相当大的比重, 为了巩固国防、发展经济和满足居民生活需要, 工业尤其是重工业成为中国经济建设的核心内容。建国初期, 中国工业布局主要集中于沿海地区, 基于国防和均衡地区经济发展的角度出发, 避免生产力布局过度集中, 1953—1979年期间中央政府运用行政和政策手段一方面将有迁移条件的企业向内地转移, 另一方面在边疆地区新布局了一批工业基地, 在一定程度上缓解了区域经济不平衡的状况。

收稿日期: 2019-10-10

基金项目: 国家社会科学基金青年项目《户籍制度改革与中国城市规模体系优化研究》(17CJL023)的阶段性研究成果。

作者简介: 王珏(1985-), 女, 经济学博士, 中国社会科学院中国边疆研究所副研究员, 研究方向为区域经济学。

“一五”（1953—1957 年）期间，中央政府着重对东北工业基地进行改建和扩建，同时新建了西北地区工业基地，并积极为西南新工业基地建设创造条件。“二五”（1958—1962 年）期间，工业布局的重心仍是内地，而沿海地区工业发展定位为适应经济增长和支援内地建设。这时期，边疆地区建设重点围绕能源、钢铁、化工等重工业领域。例如，东北和内蒙古地区重点发展钢铁工业，西南地区开展以钢铁、水电站建设为主，新疆地区主要进行石油和有色金属工业建设。“三五”（1966—1970 年）和“四五”（1971—1975 年）期间，国家投资重点于“三线建设”。“五五”（1976—1985 年）时期，中央政府将全国划分为六大经济协作区，即华北、东北、华东、中南、西南和西北，其中东北、西南和西北三个地区主要涉及边疆地区。根据该计划，东北地区发展定位是燃料、动力、原材料和加工工业门类比较齐全、协调配套的大型重工业区，西北地区要形成一个以国防工业、机械工业为中心的工业体系，而西南地区则是较为强大的战略后方基地。除此之外，为了配合工业发展需要各种原材料的运输，这时期中央政府也在边疆地区进行了大规模交通基础设施建设。“一五”计划期间，铁路方面，重点建设兰新、宝成、内蒙古包头到甘肃兰州、内蒙古集宁到二连线、广西黎塘到广东省湛江的铁路；在公路方面，主要是改建甘肃河口到青海西宁公路、新建甘肃中堡到郎木寺公路、新建康藏公路西康马尼岗果到西藏拉萨段、改建云南杨林到会泽（矿山场）公路、修建青藏公路等。“二五”时期则建成兰州到新疆、包头到兰州、兰州到柴达木等铁路干线以及为工矿、林业服务的铁路支线。

综上所述，建国初期的生产力布局主要出于国防以及国家战略安全的需要，未考虑与产业发展密切相关的要素禀赋和市场需求，生产力布局过于分散难以形成聚集经济，制约了沿海地区经济的发展，但边疆地区获得了极大的发展机遇，缩小了边疆地区与沿海地区的经济发展差距。根据图 1，1953—1979 年边疆地区的经济发展呈现两个特点：一是实际人均 GDP 与其他地区差距较小，处于较低水平；二是实际人均 GDP 增长率波动大，与其他地区的增长率平均值基本持平。因此，在这个阶段，边疆地区与其他地区基本处于发展协调的状态。

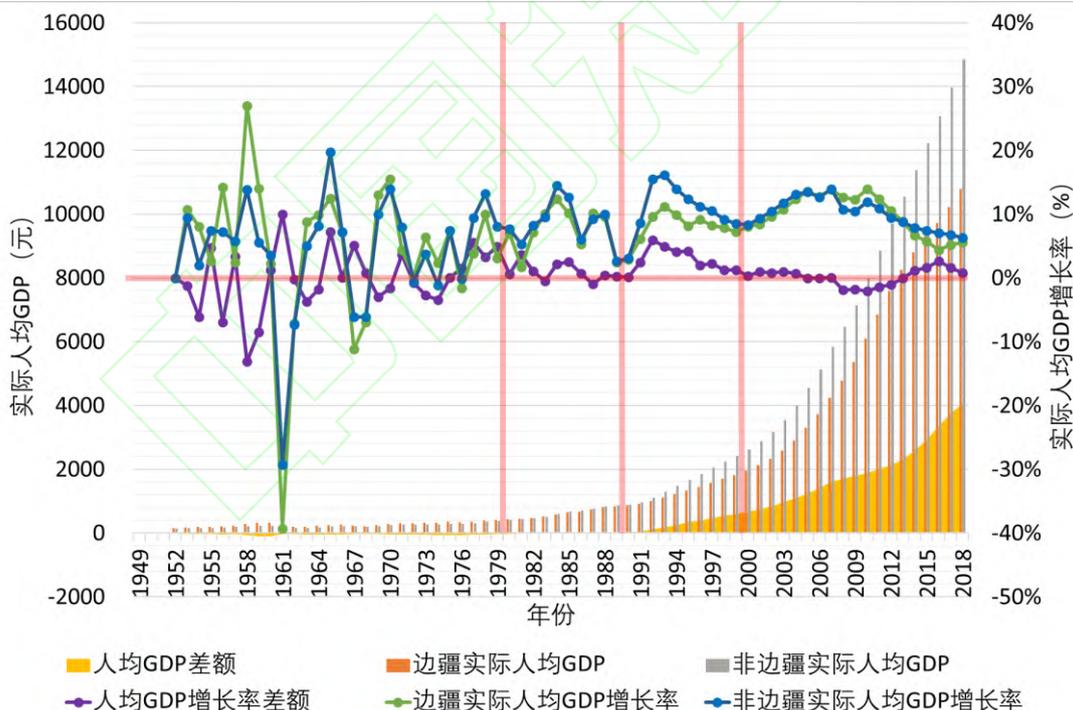


图 1 1949—2018 年边疆地区与非边疆地区人均 GDP 对比
数据来源：相关年份中国统计年鉴。

（二）1979—2000 年：服务沿海地区优先发展阶段

改革开放以后，中国外部环境发生改变，和平与发展取代对抗与冲突，经济增长成为国家首要任务。为实现经济快速增长，这一时期的生产力布局开始追求效率优先，东部沿海地区成为建设重点，区域均衡发展模式开始向东部沿海地区倾斜模式进行转变。为顺利实现区

域发展战略转变，邓小平同时提出“两个大局”思想：一个“大局”是东部沿海地区率先发展，中西部地区要顾全这个“大局”；另一个“大局”是 20 世纪末全国达到小康水平时，东部地区拿出更多力量帮助中西部地区加快发展，东部沿海地区也要服从这个“大局”。

为促进东部沿海地区加快发展，1979 年中央政府决定在深圳、珠海、汕头和厦门试办特区，让东部沿海地区成为改革开放的前沿，这一时期边疆地区发展以支持东部产业发展需要为中心。例如，“六五”（1980—1985 年）期间，为了满足沿海地区工业发展的原材料需求，边疆地区大力发展石油工业，重点进行了东北松辽盆地、内蒙古二连盆地和新疆准噶尔盆地的勘探；“七五”（1986—1990 年）时期，则提出要进一步加速东部沿海地带发展，把能源、原材料建设的重点放到中部，并积极做好进一步开发西部地带的准备，这一时期在边疆地区完成了云南鲁布革水电站、新疆塔里木油田的建设。

综合以上分析，这一时期边疆地区主要是作为东部沿海地区的原材料和能源基地，重点发展农业和资源开采业，为东部沿海地区提供稳定和低价的原材料，农产品和矿产资源价格一定程度上存在扭曲，严重低于市场价格，导致了边疆与其他地区经济发展差距逐渐扩大。图 1 中，1979—2000 年，边疆地区人均 GDP 增长速度开始落后其他地区。此外，边疆地区在人均固定资产投资方面与其他区域也逐渐扩大（如图 2 所示）。

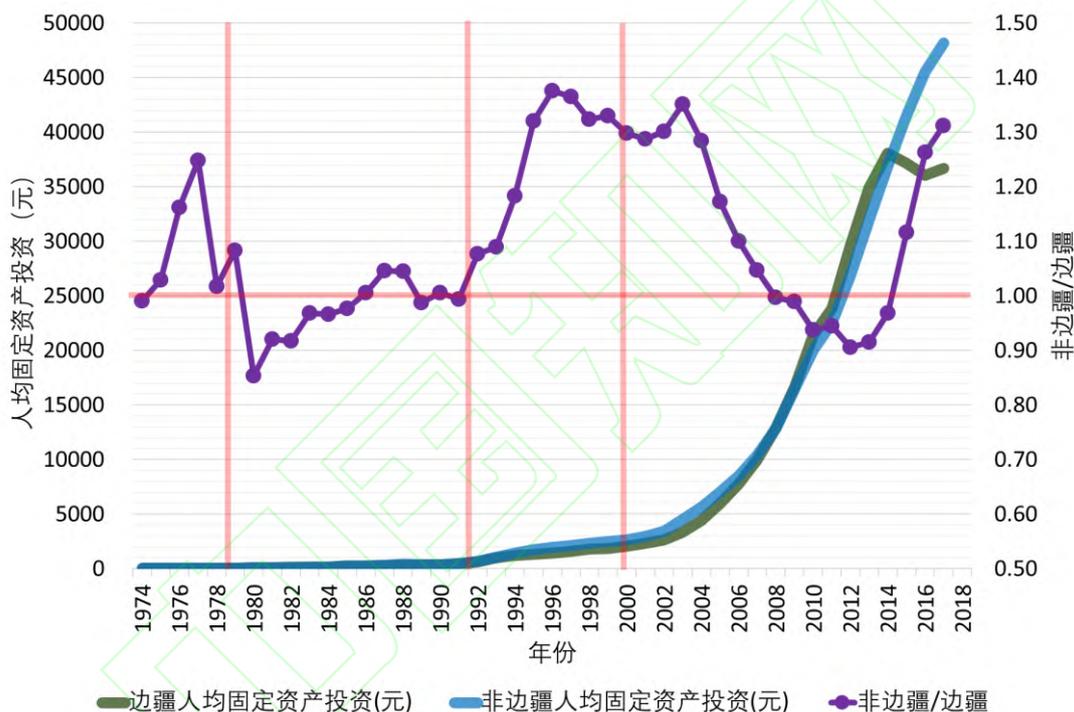


图 2 1974—2018 年边疆地区与非边疆地区人均固定资产投资对比^②
数据来源：相关年份中国统计年鉴。

（三）1991—2000 年：重视边疆地区经济发展阶段

随着改革开放以来东部沿海地区获得了优先发展的机遇，造成沿海与内地之间经济发展差距迅速扩大，区域之间发展已经严重不协调，在一定程度上已经影响到了总体经济的长期稳定增长，引起了中央政府的高度关注。为缩小区域差距，从“八五”计划开始，中央政府开始陆续出台相关区域政策促进落后地区发展。“八五”计划（1991—1995 年）提出，要正确处理发挥地区优势与全国统筹规划、沿海与内地、经济发达地区与较不发达地区之间的关系，促进地区经济朝着合理分工、各展其长、优势互补、协调发展的方向前进。“九五”计划（1996—2000 年）提出地区经济协调发展，促进符合地区特色的经济和经济布局合理化。

这一时期，为缩小边疆与其他地区的经济发展差距，中央政府也出台了一些促进边疆地区发展的政策，主要包括以下五个方面。一是加强能源、原材料工业建设和农牧业的开发，例如支持黑龙江、吉林、新疆等地区的粮棉生产基地建设和当地经济发展，理顺资源性产品价格，增强边疆地区自我发展能力。二是加大对边疆地区项目投入力度、基础设施建设和扶

贫开发力度，发放“支援不发达地区发展资金”和提供低息贴息贷款。这一时期，边疆地区固定资产投资与其他地区的差距开始收窄（如图 2 所示）。三是开始实施规范的中央财政转移支付制度，逐步增加对边疆地区的财政支持。四是促进边疆地区与周边国家开展边境贸易，发展外向型经济。20 世纪 90 年代以后，中国开放战略开始由沿海向沿边、沿江和内陆城市延伸，边境贸易逐渐发展起来，满洲里、丹东、绥芬河和珲春等边境城市得到发展机遇。五是随着东部沿海地区经济实力增强，国家开始组织中央各部门、社会各界和东部沿海各地区以多种形式支援对贫困地区。例如，对新疆、西藏等地区开展对口支援。

（四）2001 年至今：全面建设边疆地区阶段

这一时期，区域发展总体进入相对均衡阶段，但是东快西慢格局仍然未变（安树伟，2015），边疆地区与其他地区发展差距依然不断扩大（见图 1）。为进一步促进区域协调发展，“十五”（2001—2005 年）期间开始加快中西部地区发展，中央政府将区域发展推进次序调整为西部、中部和东部。“十一五”（2006—2010 年）提出区域发展总体战略，即西部大开发、东北振兴、中部崛起和东部率先，将东北地区独立纳入区域政策框架。“十二五”（2011—2015 年）在提出实施区域发展总体战略的基础上，又提出了主体功能区战略。“十三五”（2016—2020 年）提出以区域发展总体战略为基础，以“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展为引领，形成沿海沿江沿线经济带为主的纵向横向经济轴带，塑造要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境可承载的区域协调发展新格局，区域政策总体框架不断完善。

“十五”至“十三五”时期是区域总体发展战略形成和完善的时期，边疆地区也作为“老少边穷”特殊区域范围而纳入国家区域政策总体框架之中。总体来看，这一时期的边疆政策具有以下特点：

一是政策差异化更加明显。“西部大开发”战略，涉及 12 个省、自治区、直辖市^⑥，覆盖了大部分陆地边疆地区。2019 年 3 月 19 日，中央政府在《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》提出，西部大开发要形成新格局，重点包括生态环境保护、提高对外开放和外向型经济发展水平和推动高质量发展。为振兴东北边疆地区，中央政府则先后出台了《关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》《东北地区振兴规划》等文件，提出东北地区要依靠改革开放激发市场活力，推动经济结构转型升级培育新的竞争优势，集聚各类人才，实现振兴。

二是将区域政策与国土空间利用结合。党的十七大报告提出“完善区域政策，调整经济布局，形成主体功能区”，将区域政策与国土空间利用结合。根据《全国主体功能区规划》：在城市化战略格局中，边疆地区城市化发展方向主要分布在重点开发的区域性城市群，农业和生态战略中基本涉及了边疆所有地区（具体如表 1 所示），与其他区域相比限制及禁止开发面积占比相对较大。《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》明确指出，边疆地区需要在严格保护生态环境的基础上培育城市群、聚集产业和人口。

表 1 边疆地区在主体功能区规划中的定位

战略格局	涉及边疆地区的内容	
“两横三纵”城市化战略格局	特大城市群 关	指的是环渤海、长江三角洲、珠江三角洲地区，与边疆地区无关
	重点开发	<p>关中-天水经济区：包括陕西省西安、宝鸡、铜川、咸阳、渭南、杨凌、商洛（部分区县）和甘肃省天水所辖行政区域（2009 年 6 月 10 日批复）</p> <p>哈长城市群：包括黑龙江省哈尔滨市、大庆市、齐齐哈尔市、绥化市、牡丹江市，吉林省长春市、吉林市、四平市、辽源市、松原市、延边朝鲜族自治州（2016 年 2 月 23 日批复）</p> <p>北部湾城市群：包括广西壮族自治区南宁市、北海市、钦州市、防城港市、玉林市、崇左市，广东省湛江市、茂名市、阳江市和海南省海口市、儋州市、东方市、澄迈县、临高县、昌江（2017 年 1 月 20 日批复）</p>
	新的大城市群和区域性的城市群	<p>天山北坡经济带：包括乌鲁木齐市、昌吉市、米泉市、阜康市、呼图壁县、玛纳斯县、石河子市、沙湾县、乌苏市、奎屯市、克拉玛依市等（2012 年 11 月批复）</p> <p>滇中新区：包括云南中部的昆明、曲靖、楚雄和玉溪（2015 年 9 月 7 日批复）</p>

	呼包鄂城市群：包括呼和浩特市、包头市、鄂尔多斯市（2018 年 2 月 5 日批复）
	兰州-西宁经济区：包括兰州市、西宁市、白银市、定西市、临夏州、海东地区（2018 年 2 月 22 日批复）
	藏中南：西藏自治区中南部以拉萨为中心的部分地区
“七区二十三带”农业战略格局	东北平原主产区：黑龙江、吉林、辽宁和内蒙古 河套灌区主产区：内蒙古 华南主产区：云南、广西、广东和福建 甘肃新疆主产区：甘肃和新疆
“两屏三带”生态安全战略格局	青藏高原生态屏障：西藏、青海、四川 黄土高原-川滇生态屏障：内蒙古、四川、云南 东北森林带：黑龙江、吉林、辽宁和内蒙古 北方防沙带：新疆、甘肃、内蒙古 南方丘陵山地带：云南、广西、广东和福建

资料来源：作者自行整理。

三是加强边疆地区对外开放。“十二五”（2011—2015 年）提出为边疆沿边地区制定和实行特殊开放政策，加强边疆地区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，把黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古建成向东北亚开放的重要枢纽，把新疆建成向西开放的重要基地，把广西建成与东盟合作的新高地，把云南建成向西南开放的重要桥头堡。同时，在边疆地区建设了一批重点口岸、边境城市、边境（跨境）经济合作区和重点开发开放试验区。而在“十三五”（2016—2020 年）时期提出的“一带一路”倡议中，在推动中蒙俄、中国-中亚-西亚、中国-中南半岛、新亚欧大陆桥、中巴、孟中印缅等国际经济合作走廊建设领域，为边疆地区发展带来了新的机遇。

四是完善边疆与其他区域合作机制。为进一步促进边疆地区经济发展，这一时期在完善区域合作机制的基础上，提出了互助机制和扶持机制，同时又进一步完善了对口支援制度、健全生态保护补偿、资源开发补偿等和衰退产业援助机制等区际利益平衡机制，进一步向边疆地区进行倾斜。除此之外，在《2019 年新型城镇化建设重点任务》中提出“强化边境城市稳边戍边作用，推动公共资源倾斜性配置和对口支援”，边境城市纳入新型城镇化建设重点任务之中将为边疆地区发展带来一定的政策红利。

总体来看，这一时期是边疆地区自改革开放以来获得政策“红利”最多的时期，是边疆地区获得全面发展的机遇期。在中央政府政策大力支持下，边疆地区人均固定资产投资额由 2000—2014 年逐渐追平其他地区到 2008—2015 年开始超过其他地区（见图 2），对口支援等扶持政策有助于边疆地区新经济、新动能培育发展（范恒山，2019），交通等大型基础设施建设也有效促进了边疆地区的经济增长（刘生龙和胡鞍钢，2010），边疆经济发展迈入新阶段。

三、当前边疆地区发展面临的主要挑战

根据本文第二部分的分析，建国以来中国边疆地区区域政策经历了生产力均衡布局、服务沿海地区、重新重视边疆地区和全面建设边疆地区四个阶段的演变，边疆地区也经历了被国家区域发展战略“重视—忽视—再重视”的过程。但由于开放以来东部沿海地区率先发展累积了较大的发展优势，从绝对发展水平来看，边疆地区与其他地区尤其是东部地区之间的发展差距依然较大，经济发展水平滞后、人口流失和生态环境脆弱成为当前边疆地区发展面临的主要挑战。

（一）经济发展水平滞后

尽管从“八五”时期，中央政府就已经开始重视边疆地区经济发展，但由于改革开放以来起步较晚以及自然条件较差、市场机制不完善、人才等生产要素稀缺等原因，从人均 GDP 来看边疆地区与其他地区经济发展绝对差距越来越大且未有缩小的迹象（见图 1）。

此外，从全国层面来看，边疆地区与其他区域之间的发展差距拉大是造成中国区域之间经济发展差距较大的主要原因。在区域经济学中，反映多个区域差距变化的指标有离差、标准差、变异系数和 Gini 系数，本文选取目前学者较多使用的 Gini 系数来分析边疆地区对全国区域发展差距变化的影响。具体计算公式如下：

$$I_{Gini} = 1 - \frac{\sum_{i=1}^n \left[\frac{(v_i)^2 - (v_{i+1})^2}{(v_1)^2} \right] y_i}{\hat{\mu}}$$

其中： $v_i = \sum_{h=i}^n w_h$ ， $\hat{\mu} = (\sum_{i=1}^n w_i y_i) / \sum_{i=1}^n w_i$ ， w_i 为区域*i*的权重， y_i 为区域*i*的人均地区生产总值，并且人均生产总值进行了排序， $y_1 \geq y_2 \geq \dots \geq y_{n-1} \geq y_n$ 。在此基础上，我们对 Gini 系数进行分解，将全国 31 个省市自治区分为边疆地区和其他地区两组，分解公式如下：

$$I_{Gini} = \sum_{g=1}^G \phi_g \varphi_g \omega_g + \bar{I} + R$$

其中： $\sum_{g=1}^G \phi_g \varphi_g \omega_g$ 表示组内差距，即边疆地区内部差异和其他省份内部差异； \bar{I} 表示组间的收入差距^④即边疆地区与其他地区之间差异； R 表示群体收入所隐含的残差重叠。

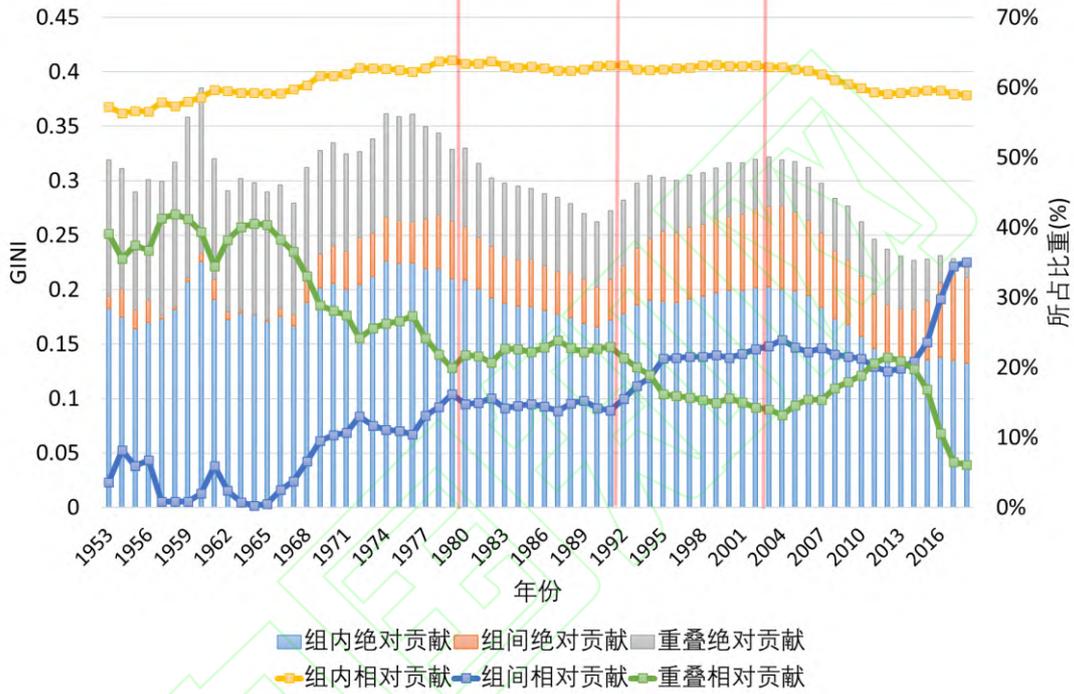


图 3 1949—2018 年中国区域 Gini 系数及其分解

注：“Gini 系数=组内差距+组间差距+残差（重叠）”；组间差距代表边疆地区与其他地区之间的差距。

根据 1949—2018 年中国区域 Gini 系数及其分解我们可以发现（见图 3），整体来看，尽管中国区域 Gini 系数波动较大，但总体呈下降趋势。1953 年中国区域差距的 Gini 系数为 0.319，在生产均衡布局战略影响下，1961 年降至 0.279；而改革开放后，在沿海优先发展战略影响下中国区域 Gini 系数在 2003 年到达最高 0.322，随后在区域协调发展战略的实施下，Gini 系数开始下降，至 2018 年达到 0.225。从区域 Gini 系数的分解来看，组内差异相对较为平稳，而残差重叠部分呈下降趋势，仅有组间差距呈上升趋势。根据本文的设定，组间差距表示边疆地区与其他地区之间的发展差距。计算结果表明，边疆地区与其他地区之间的发展差距始终在拉大，除此之外，边疆地区与其他地区之间的发展差距对区域差距 Gini 系数的贡献也由 1953 年的 4% 上升到 2018 年的 35%。

综上所述，尽管全国层面区域之间的差距呈现下降趋势，但是边疆地区在区域差距中的贡献却在不断增加，当前对边疆地区的政策扶持并未显著扭转边疆与其他地区发展差距不断扩大的趋势。

（二）人口流失严重

人口是经济增长重要动力来源（年猛，2019），也是最基本的生产要素。随着城市化进程和一些大城市集聚功能优势显著，一些经济发展相对落后的中小城市开始呈现人口减少的

“城市收缩”现象。而对于发展水平相对落后的边疆地区来说，城市人口流失现象更加严重。根据表 2 所示 2007—2017 年期间中国地级以上城市市辖区人口变动及收缩情况，我们发现，这期间有 46 个地级城市产生人口流失的“收缩”现象，而其中有 26 个城市来自陆地边疆地区，占据收缩城市数量达一半以上。

表 2 2007—2017 年地级以上城市市辖区人口变动及收缩情况

地区	人口		城市个数		
	变动 (万人)	增长 (%)	收缩 (个)	城市总量 (个)	占比 (%)
全国	38.35	32.86	46	285	16.14
非陆地边疆城市	47.97	41.05	20	207	9.66
陆地边疆城市	13.08	11.33	26	78	33.33
内蒙古	6.33	10.28	2	8	25.00
辽宁	17.94	10.46	5	14	35.71
吉林	9.49	2.01	5	8	62.50
黑龙江	2.91	-3.40	9	12	75.00
广西	30.27	29.34	0	14	0.00
云南	23.44	29.60	0	8	0.00
西藏	—	—	0	0	—
甘肃	2.50	5.48	3	12	25.00
新疆	-4.83	-7.33	2	2	100.00

数据来源：《中国城市统计年鉴》。

从边疆地区具体发生人口流失现象的城市来看（见表 3），笔者认为边疆地区城市收缩的原因可以归结以下四种。一是资源枯竭造成人口流失。以自然资源开采为支柱产业的城市，会因为资源枯竭导致产业衰退，就业岗位消失，城市发展无法维继。在东北边疆地区，过去以森林、煤炭和石油等传统产业为主导产业的城市，随着资源减少或枯竭而面临着严重的人口流出，如鹤岗、鸡西、双鸭山、七台河、伊春、大庆和阜新等城市。二是产业转型缓慢难以适应市场变化。这类以重工业为主导产业的城市为主，随着中国经济步入“新常态”，传统重工业出现严重的产能过剩，一些城市由于产业转型缓慢无法适应市场变化而面临产业严重衰退、企业破产现象，从而造成大量产业工人失业和人口流失，如鞍山、本溪和抚顺等城市。三是地理位置偏远。区位是影响一个城市经济发展的重要因素，地理位置偏远、远离主要市场往往会导致城市发展水平滞后，从而间接造成人口流失，如齐齐哈尔和呼伦贝尔等城市。四是大城市的“虹吸效应”。与大城市相比，中小城市在吸引人口等要素资源方面往往处于劣势地位，与大城市距离过近往往会造成这些中小城市人口等资源流失，这就是大城市产生的“虹吸效应”所致，例如巴彦淖尔等城市就属于此类型。

表 3 2007—2017 年边疆地级以上城市市辖区人口变动情况

城市	规模变动 (万人)	增长率 (%)	城市	规模变动 (万人)	增长率 (%)	城市	规模变动 (万人)	增长率 (%)
南宁市	115.23	44.36	四平市	7.41	12.23	黑河市	-0.14	-0.73
大连市	106.57	36.32	赤峰市	7.02	5.90	张掖市	-0.25	-0.49
沈阳市	86.14	17.06	牡丹江市	6.90	8.61	金昌市	-0.39	-1.82
长春市	79.87	22.30	保山市	6.75	7.74	葫芦岛市	-0.59	-0.60
昆明市	78.57	33.66	营口市	5.68	6.50	兰州市	-1.03	-0.50
柳州市	78.16	76.75	鄂尔多斯市	5.66	23.25	通化市	-1.43	-3.15
哈尔滨市	75.52	15.88	酒泉市	5.03	13.98	铁岭市	-1.50	-3.37
桂林市	54.31	71.75	庆阳市	4.90	14.37	抚顺市	-2.07	-1.48
曲靖市	51.05	75.13	锦州市	4.25	4.63	白城市	-2.26	-4.41
盘锦市	42.56	71.60	临沧市	4.17	14.46	吉林市	-2.30	-1.26
玉溪市	31.84	77.36	武威市	4.15	4.16	辽源市	-2.75	-5.76
梧州市	29.77	60.47	嘉峪关市	2.86	15.77	阜新市	-3.04	-3.90
贺州市	23.28	24.07	平凉市	2.70	5.48	巴彦淖尔市	-3.05	-5.54
钦州市	22.98	17.95	松原市	2.69	5.05	乌海市	-3.70	-7.76
呼和浩特市	20.58	17.99	陇南市	2.59	4.76	克拉玛依市	-4.34	-12.28
贵港市	18.73	10.28	崇左市	2.47	7.15	七台河市	-4.75	-9.00
玉林市	18.54	19.84	朝阳市	2.39	4.08	白山市	-5.28	-8.91

城市	规模变动 (万人)	增长率 (%)	城市	规模变动 (万人)	增长率 (%)	城市	规模变动 (万人)	增长率 (%)
包头市	16.89	12.14	百色市	2.30	6.82	乌鲁木齐市	-5.31	-2.39
辽阳市	13.49	18.60	通辽市	1.79	2.18	佳木斯市	-5.51	-6.68
昭通市	12.73	15.86	普洱市	1.70	7.98	本溪市	-5.88	-6.13
呼伦贝尔市	10.70	40.68	鞍山市	1.65	1.12	鹤岗市	-5.94	-8.74
来宾市	10.69	10.45	丹东市	1.52	1.99	双鸭山市	-5.95	-11.91
北海市	8.86	15.24	白银市	1.40	2.88	绥化市	-7.20	-8.07
大庆市	8.81	6.87	乌兰察布市	1.11	3.71	伊春市	-7.26	-8.93
防城港市	8.15	16.35	丽江市	0.70	4.58	齐齐哈尔市	-8.72	-6.11
天水市	7.59	6.10	定西市	0.50	1.08	鸡西市	-10.87	-11.96

数据来源：《中国城市统计年鉴》。

（三）生态环境约束较大

根据《全国主体功能区规划》，边疆地区由于生态环境较为脆弱，大部分区域被划分为限制开发区和禁止开发区，而重点开发地区仅有哈长、北部湾、兰州-西宁、呼包鄂榆、天山北坡和滇中城市群区域^①，可供大力开发面积相对较少在一定程度上限制边疆地区未来的经济发展。此外，《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》也强调了“边疆地区的城镇化需要在严格保护生态环境的基础上培育城市群、聚集产业和人口”，表明未来边疆地区的发展将会在严格的生态环境约束下进行。但是与全国平均水平相比，边疆大部分地区正处于工业化的初级阶段，由于自身经济实力限制很难吸引到低排放的环境友好型企业，这就面临环境污染与经济增长的两难抉择之中。总体来看，边疆地区要发展很难突破当前生态环境的约束，这就需要中央政府进行干预，通过中央补贴的方式来吸引环境友好型企业参与边疆建设则是较为可行的方案。

四、边疆地区未来发展的对策建议

2019年是区域经济发展的又一起点，区域经济发展将向着均衡化与非均衡并存、区域繁荣融合与化解风险同行、以发展速度换取发展质量和不断优化区域空间结构的新的发展阶段（孙久文和夏添，2019）。同时，未来中国区域协调发展将会是历史上最好的时期（陈耀，2017），边疆地区应当抓住区域协同发展的机遇，加快实现跨域式经济发展。

第一，积极参与国内区域协作与分工。边疆地区参与国内区域协作主要包括两个方面：一是积极参与区域分工，在充分利用本地区优势条件和生态环境保护的约束下的情形下，承接发达地区的产业转移；二是充分利用对口支援，向发达地区学习管理经验、经济发展思路，通过发达地区援助的项目促进当地经济发展。

第二，走绿色发展道路，在保护好生态环境的前提下发展经济。边疆地区的发展应当走绿色可持续发展道路，推进高环境标准、科技含量高的新型工业化进程。对于资源枯竭型城市，须加快转变发展方式，去除对资源的依赖。对于产业衰退型城市，应加快技术创新、产业升级和转型。同时，应利用良好的生态环境，发展绿色生态农业和旅游业，提升农产品的生态附加值，促进旅游经济的发展，将生态环境红利转换为经济增长的动力。

第三，加快推进城市群建设。城市群是中国未来经济发展的核心增长极，基于边疆地区人口稀少、可供大力开发国土面积相对较少的现状，应按照当前国家城市群发展战略布局，重点推进哈长、呼包鄂榆、兰西、辽中南、天山北坡和滇中等城市群建设，依托城市群之间的分工合作，建设有地方特色的产业链，形成产业集群，以城市群的方式培育增长极，促进就业和经济发展，进而起到促进边疆经济发展，缩小区域差距的目的。

第四，扩大沿边开放，积极参与国际区域合作。边疆地区应利用地理位置优势，进一步扩大沿边开放，发展外向型经济。一方面，边疆地区应积极参与国家“一带一路”倡议建设，打造沿边全面开放的格局，另一方面，边疆地区利用沿边开放的口岸优势，积极与内地尤其是沿海地区加强贸易合作，大力发展转口贸易，以促进边疆地区经济发展。

【注 释】

①本文研究的边疆地区是指陆地边疆区域，包括辽宁省（与朝鲜接壤）、吉林省（与朝鲜、俄罗斯接壤）、黑龙江省（与俄罗斯接壤）、内蒙古自治区（与俄罗斯、蒙古国接壤）、新疆维吾尔自治区（与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、阿富汗、巴基斯坦、印度接壤）、西藏自治区（与印度、尼泊尔、不丹、

缅甸接壤)、云南省(与缅甸、老挝、越南接壤)、广西壮族自治区(与越南接壤)。

②由于 1949-1973 年各省的固定资产投资缺失值过多,因此本文选取 1974 年之后的数据进行说明。

③西部大开发的范围包括 12 个省、自治区、直辖市(加上湖北省恩施、湖南省湘西、吉林省延边州):四川省、陕西省、甘肃省、青海省、云南省、贵州省、重庆市、广西壮族自治区、内蒙古自治区、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区、西藏自治区、恩施土家族苗族自治州、湘西土家族苗族自治州、延边朝鲜族自治州。

④在每个样本收入为所在组的平均收入情形下计算。

⑤其中哈长、呼包鄂榆、天山北坡和滇中城市群为边疆城市群,城市群全部位于边疆地区。

[参考文献]

- [1]安树伟.“一带一路”对我国区域经济发展的影响及格局重塑[J].经济问题,2015(4):1-4.
- [2]陈耀.中国区域政策的成熟与高效[J].区域经济评论,2017(3):14-15.
- [3]范恒山.值得关注和重视的地区分化问题[J].区域经济评论,2019(3):1-2.
- [4]付晓东,王静田,崔晓雨.新中国成立以来的区域政策实践与理论研究[J].区域经济评论,2019(4):8-24.
- [5]李华香,李澍.中国区域经济发展的态势与政策走向[J].区域经济评论,2017(5):119-123.
- [6]李仙.改革开放以来区域发展差距的演变和调控对策[J].宏观经济管理,2017(7):51-57.
- [7]林毅夫,姚洋.中国奇迹[M].北京:北京大学出版社,2009.
- [8]刘生龙,胡鞍钢.交通基础设施与经济增长:中国区域差距的视角[J].中国工业经济,2010(4):14-23.
- [9]年猛.中国南北经济差异的原因透视[J].群言,2019(8):13-15.
- [10]孙久文,夏添.2019:区域政策应着力于差别化和长效化[N].中国经济时报,2019-01-24(4).
- [11]魏后凯.中国区域政策——评价与展望[M].北京:经济管理出版社,2011.
- [12]国家发展改革委.关于印发《2019 年新型城镇化建设重点任务》的通知发改规划(2019)617 号[EB/OL].中央政府门户网站:http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201904/t20190408_932843.html.
- [13]国务院.1982 年国务院政府工作报告[EB/OL].中央政府门户网站:http://www.gov.cn/premier/2006-02/23/content_208652.htm.
- [14]国务院.1993 年国务院政府工作报告[EB/OL].中央政府门户网站:http://www.gov.cn/premier/2006-02/16/content_200926.htm.
- [15]国务院.1996 年国务院政府工作报告[EB/OL].中央政府门户网站:http://www.gov.cn/premier/2006-02/16/content_201115.htm.
- [16]国务院.2001 年国务院政府工作报告[EB/OL].中央政府门户网站:http://www.gov.cn/premier/2006-02/16/content_201157.htm.
- [17]国家计委、国务院西部开发办.《“十五”西部开发总体规划》计规划(2002)259 号[EB/OL].中央政府门户网站,http://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62545.htm.
- [18]国家发展和改革委员会、国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组办公室.东北地区振兴规划[EB/OL].中央政府门户网站,http://www.gov.cn/gzdt/2007-08/20/content_721632.htm.
- [19]国务院.《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》国发(2007)21 号[EB/OL].中央政府门户网站,http://www.gov.cn/zwgk/2007-07/31/content_702099.htm.
- [20]国务院.《国务院关于印发全国主体功能区规划的通知》国发(2010)46 号[EB/OL].中央政府门户网站:http://www.gov.cn/zwgk/2011-06/08/content_1879180.htm.
- [21]全国人民代表大会.中华人民共和国发展国民经济的第一个五年计划(一九五三—一九五七)[EB/OL].中国网,http://www.china.com.cn/guoqing/2016-03/06/content_37950663.htm.
- [22]全国人民代表大会.中国共产党第八次全国代表大会关于发展国民经济的第二个五年计划(一九五八—一九六二)的建议[M]//建国以来国民经济和社会发展五年计划重要文件汇编.北京:中国民主法制出版社,2008.
- [23]全国人民代表大会.关于第三个五年计划安排情况的汇报提纲(草稿)[M].北京:中国民主法制出版社,2008.
- [24]全国人民代表大会.中华人民共和国国民经济和社会发展第六个五年计划[M].北京:中国民主法制出版社,2008.
- [25]全国人民代表大会.中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划(摘要)[M].北京:中国民主法制出版社,2008.
- [26]全国人民代表大会.中华人民共和国国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要[M].北京:中国民主法制出版社,2008.
- [27]全国人民代表大会.中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要[M].北京:中国民主法制出版社,2008.
- [28]全国人民代表大会.中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要[M].北京:中国民主法制出版社,2008.
- [29]全国人民代表大会.中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要[M].北京:中国民主法制出版社,2008.
- [30]全国人民代表大会.中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年(2011—2015 年)规划纲要

- [EB/OL]. 中国人大网: http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2011-08/16/content_1665636.htm.
- [31] 全国人民代表大会. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年（2016—2020 年）规划纲要 [EB/OL]. 中国人大网, http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2016-07/08/content_1993756.htm.
- [32] 上海证券报. 发展改革委: 《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》正在完善 按程序报批后印发 [EB/OL]. 上海证券报·中国证券网: <http://news.cnstock.com/news/bwxx-201904-4365056.htm>.
- [33] 中共中央, 国务院. 《关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》国发〔2007〕21 号 [EB/OL]. 中央政府门户网站: [http://www.gov.cn/gongbao/2016-05/10/content_5070739.htm].
- [34] 中共中央, 国务院. 国家新型城镇化规划（2014—2020 年） [EB/OL]. 中央政府门户网站: http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm.

（责任编辑：张积慧）

