

# 边疆的“地方”格局与“世界”意义

——四十年来中国边疆对外开放的理路与目标

冯建勇

**摘要** 改革开放以来,中国陆地边疆省区的对外开放经历了三个阶段:最初,边疆省区的对外开放呈现出“对内开放”的形态,边疆省区远离沿海的地理劣势被无限放大,本土知识社会精英对边疆对外开放的历史地位进行反思,提出“双向发展”的理论观点;随后,中央政府发布了沿边开放战略,边疆省区地方政府和社会知识精英充分认识到本地区在对外开放中的优势,从理论和实践两个层面验证边疆已由对外开放的“袋底”变为“袋口”;进入新时代,边疆省区在推动地方经济社会发展之外,还服务于周边外交。四十年间,边疆作为中国的“地方”,“发展”一直是边疆对外开放的基本目标。进入新时代,作为中国与“世界”联系的前沿,边疆对外开放已被赋予构筑“人类命运共同体”的崇高使命。

**关键词** 边疆 对外开放 发展 周边外交

作者冯建勇,浙江师范大学历史系、边疆研究院教授(浙江金华 321004)。

中图分类号 C952

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2018)12-0166-10

## 引言

2013年党的十八届三中全会召开以来,中央政府将“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标,边疆治理体系和治理能力现代化的研究随即也被提上日程。当前,尽管不同研究者对边疆内涵与边疆治理路径的认知存在很大分歧,但他们均赞同将当代中国边疆治理视作边疆研究的核心议题。<sup>①</sup>梳理中国边疆治理研究的学术史可知,相关研究者围绕当代中国边疆治理问题进行了卓有成效的研讨。<sup>②</sup>不过既有研究较少回应当下,唯基于理论思考的范畴提出当代中国边疆治理的宏观路径,在我们看来,在未能对当代中央政府边疆治理的思想与实践的学术梳理、理论概括之前,研究者不太可能得出极具启发性的建议。

基于上述检讨,本文的研究主题设定为四十年来中国陆地边疆省区<sup>③</sup>的对外开放。有关该问题的先行

<sup>①</sup> 有关该分歧的讨论,可参见杨明洪:《反“边疆建构论”:一个关于“边疆实在论”的理论解说》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2018年第1期;方盛举:《新边疆观:政治学的视角》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2018年第2期;朱碧波、李朝辉:《“边疆建构论”与“边疆实在论”:对立抑或共生?——兼与杨明洪教授商榷》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2018年第2期。

<sup>②</sup> 冯建勇:《中国边疆理论研究综述(2010—2015)》,《中国边疆学年鉴(2016)》,北京:中国社会科学出版社,2017年,第125—138页。

<sup>③</sup> 目前学术界对陆地边疆省区所涵盖的范围有不同的理解。本文依据“十三五规划纲要”文件“推进边疆地区开发开放”一节,将陆地边疆省区限定为辽宁、吉林、黑龙江、内蒙古、新疆、西藏、云南、广西等八省区。在实际研究中,因搜集文献所限,主要将新疆、云南、广西、西藏、内蒙古等省区纳入考察。

研究成果数量不多,且多从中国边疆地区经济社会发展的角度,揭示对外开放给边疆地区带来的机遇和挑战,强调“对外开放是边疆民族地区经济振兴的必由之路”,探讨推动边疆对外开放的必要性与可能性<sup>①</sup>。与众多研究者仅从“发展”的单一维度研究边疆对外开放有所不同,我们认为,边疆对外开放经历了三个不同阶段,在每个阶段边疆对外开放的理路、目标有所变化。在本文中我们将主要探讨边疆对外开放的两大目标,即“促进地方发展”和“推进周边外交”。对于后者,中国周边学和中国边疆学均颇关注,希冀以此阐释中国与周边国家“命运共同体”的构建,但两者研究理路分殊:中国周边学侧重于从自上而下的视角,在国际关系领域展开中国与周边国家关系的研究,探讨新时代中国周边外交的理念的定位、落实,但忽略了边疆地区在推进中国周边外交中的作用<sup>②</sup>;中国边疆学则基于边疆治理的维度,尝试将边疆作为连接中国与周边的枢纽,阐述边疆在双边或多边命运共同体构建中的作用,但未能从边疆对外开放的长时段视角对该问题展开细致研究<sup>③</sup>。

本文希冀将边疆对外开放与边疆地方经济社会发展、周边外交等研究议题紧密结合,考察四十年来中国边疆对外开放的理路与目标。正基于此种问题意识,本文拟从以下三个方面展开讨论:(1)从历时性的角度梳理边疆省区对外开放的路径及其在不同阶段被赋予的历史使命;(2)从共时性的角度考察特定时期不同边疆省区围绕对外开放议题展开的社会历史实践;(3)基于思想史和观念史的视角,探讨边疆民族问题研究者及边疆社会知识精英就对外开放过程中边疆历史地位进行的理论探索。

## 一、“对内开放”与“向西”的期待

1978年12月召开的中共十一届三中全会,从国家发展全局出发,确立了改革开放的总路线,此后中国政府始终将对外开放定为一项基本国策。回溯中国对外开放的发展历程可知,20世纪80年代初期,对外开放的区域主要集中在沿海地区:1980年至1983年深圳、珠海、汕头、厦门、海南等5个经济特区的创办,标志着中国迈出了对外开放的第一步;1984年中共中央、国务院批转《沿海部分城市座谈会纪要》,正式确定开放14个沿海港口城市,则是发挥沿海大中港口城市优势、扩大对外开放的又一个重大决策。至1987年10月,中共十三大报告中不无自豪地宣布:“沿海地区,从南到北,正在形成广阔的前沿开放地带。”<sup>④</sup>

相较于沿海地区如火如荼开展的对外开放进程,尽管同一时期的陆地边疆省区明显感受到了扑面而来的对外开放风潮,但受制于国家战略规划的“东向”、自身周边安全环境的紧张等内外政策、环境因素,仍颇感掣肘。鉴于此,党和国家领导人第一时间发表重要讲话,就内陆边疆省区的对外开放问题表明了态度。1984年11月,邓小平在中央军委座谈会上谈到:“一个对外经济开放,一个对内经济搞活。改革就是搞活,对内搞活也是对内开放,实际上都叫开放政策。”<sup>⑤</sup>据此可知,在邓小平的设想中,对外开放既包括对各种类型的国家开放,也包括对内开放与搞活。事实上,同年3月胡耀邦在视察新疆时对于该问题作过类似的阐述,他指出:“我们有些同志对开放政策理解很狭窄,实际上对外开放有两个方面的含义:

① 相关研究参见王文长、孟延燕:《西部边疆地区经济双向发展的构想》,《经济研究》1988年第1期;牛德林等:《全方位对外开放与边疆经济的超常发展》,哈尔滨:黑龙江教育出版社,1998年;刘建文:《论边疆民族地区的对外开放与建立开放性的经济体系》,《中共云南省委党校学报》2003年第6期;梁双陆:《中国边疆桥头堡经济研究》,《云南财经大学学报》2013年第5期;金海燕:《边疆民族地区扩大对外开放的战略思考》,《兴边富民与少数民族发展——第十次全国民族理论专题学术讨论会论文集》,2001年,第185—192页;邱济洲、秦梦宇、周建国:《边疆地区沿边开放战略及对策》,《世界经济文汇》2000年第1期;车哲九:《双向开放与吉林边疆民族地区经济》,《民族研究》1991年第2期。

② 于向东:《习近平中国周边外交理念的丰富内涵》,《马克思主义与现实》2016年第2期;陈小鼎:《中国周边外交新理念的国际话语权塑造》,《上海行政学院学报》2017年第3期。

③ 冯建勇:《中国与周边国家“文化价值观”共享的理论构想》,《伊犁师范学院学报(社会科学版)》2016年第4期。

④ 《赵紫阳在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告》(一九八七年十月二十五日),<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64566/65447/4526368.html>。

⑤ 邓小平:《军队要服从整个国家建设大局》(1984年11月1日),《邓小平文选》第3卷,北京:人民出版社,1993年,第98页。

一个是对国外，一个是对外省、外区、外地的外，是两个对外，这样才能互相交流，互相促进，把经济搞活。”<sup>①</sup>显而易见，这两个重要讲话是针对一些在当时看来不具备完全实施对国外开放的区域而发，这实际上为相关内陆边疆省区打消了顾虑、指明了方向，即在尚不具备对国外开放的情形下，仍要认真抓好省（区）内外的开放。

从此后一段时期内陆地边疆省区的对外开放进程来看，中央领导人的讲话具有重要指导意义。边疆省区的主政者已然认识到，对外开放乃大势所趋，亟应创造一切有利条件，坚定地参与到沿海对外开放的历史进程当中去，从而分享这一基本国策为本省（区）带来的发展红利。新疆维吾尔自治区 1985 年政府工作报告中就提出，虽然本区“不是重点开放地带，不像沿海经济特区和开放地区那样开展对外经济活动，但同样要认真贯彻对外开放方针，把门户打开，把经济搞活。……既要抓好对国外的开放，更要抓好区内外的开放，努力开创区内、区外经济技术协作的新局面”。<sup>②</sup>在 1988 年之前，云南一直将本地区定位为“内陆边疆省”<sup>③</sup>，“处在祖国的西南前哨，越南当局还在不断进行挑衅、破坏和入侵活动”，守卫好祖国的西南大门，“抓好边境管理，保持边疆治安秩序的稳定”<sup>④</sup>，乃其使命所在。<sup>⑤</sup>这一时期的云南对外开放，仅限于同省外二十六个省市区、省内各地区之间建立多层次、多形式的经济联系；同时与九十多个国家 and 地区建立转口经济贸易关系，但与周边国家的经济交流合作暂未提到日程上来。可以这样理解，1988 年以前历年云南省政府工作报告一方面强调加强省内经济区建设，另一方面还提出要发展同四川、贵州、广西等接壤省区的经济联系，推动跨省区的次级经济协作区的建立，促进资源开发，共同繁荣，但却没有提及沿边开放的问题。<sup>⑥</sup>

与新疆、云南等陆地边疆省区稍有不同，广西在地理上是唯一既有陆地边疆又有沿海的边疆省区。1984 年 4 月 6 日国务院批准北海市（含防城港区）为对外开放城市以后，当年的自治区政府工作报告中即提到了发展广西经济的优越地理条件，“我区临近港澳，海上可以直通东南亚，铁路、公路、水路交通都较方便，随着南防、南昆铁路的建设，广西到贵州公路的开通，以及北海（含防城港）的开放，我区将成为联系西南各省和沿海的交通枢纽”<sup>⑦</sup>。1985 年广西第五次党代表大会上，时任区委书记陈辉光再次强调，广西“实行对内对外开放的有利条件很多：临近港澳和东南亚，背靠大西南，交通方便，地理位置优越，是全国五个自治区中唯一有沿海的自治区”。<sup>⑧</sup>《广西壮族自治区国民经济和社会发展第七个五年计划纲要（1986—1990）》首次提出，将广西“建设成为云、贵与华南的交通枢纽和西南的重要出海口”<sup>⑨</sup>。1988 年中央政府批准梧州、玉林、钦州、苍梧、合浦、防城等六个市、县为沿海经济开放区，广西对外开放工作逐步打开了局面。同年，广西在《关于我区实施沿海地区经济发展战略的决定》中提出，“发挥广西作为祖国大西南对外通道的作用”<sup>⑩</sup>。总体而言，这一时期，广西自治区一方面着重深耕桂东南沿海开放带，建设“大西南出海的重要通道”；另一方面，则致力于拓展对内开放的局面，扩大与大西南的经济协作与商品交流，建设对外开放的“广大的腹地”。

仔细分析 1984 年至 1988 年前后中国对外开放的基本特征即可发现，这一时期的对外开放在空间经济布局上呈现出严重的“东倾”，沿海地区成为开放战略和政策的主要受惠者；同一时期的陆地边疆省区进行的对外开放向东看齐，对外经济贸易基本是向东通过沿海地区走向国外市场。于是，所谓的对外开放实践，在很大程度上衍变成了“对内开放”：彼时陆地边疆省区在对外开放的进程中主要将发展的方向集中

①② 转引自司马义·艾买提：《1985 年 4 月 30 日在新疆维吾尔自治区第六届人民代表大会第三次会议上的政府工作报告》，《新疆年鉴（1986 年）》，第 25、24 页。

③ 和志强：《省政府工作报告——1988 年 4 月 29 日在云南省第七届人民代表大会第一次会议上》，《云南年鉴（1988 年）》，第 7 页。

④⑥ 和志强：《关于云南省第七个五年计划的报告》，《云南年鉴（1987 年）》，第 1、6—7 页。

⑤ 和志强：《省政府工作报告——1986 年 4 月 27 日在云南省第六届人民代表大会第四次会议上》，《云南年鉴（1986 年）》，第 9 页。

⑦ 韦纯束：《政府工作报告——一九八四年四月二十三日在广西壮族自治区第六届人民代表大会第二次会议上》，《广西年鉴 1985 年》，第 134 页。

⑧ 陈辉光：《一九八五年六月十五日在中国共产党广西壮族自治区第五次代表大会上的报告》，《广西年鉴 1986 年》，第 137 页。

⑨ 《广西壮族自治区国民经济和社会发展第七个五年计划纲要（1986—1990）》，《广西年鉴 1986 年》，第 167 页。

⑩ 王福琨主编：《腾飞广西：中国共产党在广西执政 60 年》，南宁：广西人民出版社，2009 年，第 36 页。

在“向东部沿海地区靠拢”，服务于开创省（区）内、省（区）外的经济协作格局，发展与世界主要国家的承接贸易。

尽管国家政策层面上以鼓励沿海开放为主，但这并不能阻遏一些陆地边疆省区推动沿边开放和边境贸易的决心。新疆维吾尔自治区从1983年起开始恢复中苏边境贸易，继续扩大中巴边境贸易，其结果，“由于对苏、巴口岸开放，边境贸易日趋活跃”。<sup>①</sup>受此激励，1988年新疆维吾尔自治区政府工作报告中提出，“要扩大对苏的地方贸易，搞好边境贸易”。<sup>②</sup>1989年新疆维吾尔自治区结合自治区的实际，在对外开放工作中确定了“全方位开放、向西倾斜、内引外联、东联西出”的方针，面向苏联的对外开放取得了突破性进展。<sup>③</sup>在展望1989年的对外开放工作之际，新疆维吾尔自治区进一步提出，“在中苏关系逐步改善的情况下，充分发挥我区资源和地理位置的优势”，向西开放的地域要有新的发展，——在继续巩固发展对苏联中亚地区的贸易和经济技术合作之外，要稳步向苏联腹地和东欧、阿拉伯、海湾国家推进，并开展对蒙古的直接经济贸易往来；同时要充分利用本省区陆地口岸的有利条件，积极培育和开拓对巴基斯坦、西亚和资本主义国家的贸易和经济技术合作窗口，以开辟和占领更广阔市场，努力扩大地方贸易和边境贸易规模，增加财政收入。<sup>④</sup>1989年云南省政府工作报告中亦提到，“要高度重视、积极发展与东南亚各国的经济技术合作和友好交往，努力扩大边境贸易”<sup>⑤</sup>。这是云南省地方政府首次在政府工作报告中提到周边市场，希冀以边境为纽带，发展边境贸易，振兴云南省经济。从1989年至1991年，云南对外开放进一步扩大，加强了同周边国家的交往，边境贸易得以进一步发展。

当陆地边疆省区开始将对外开放的目光转向沿边地带，尝试性地推动沿边开放的时候，一些边疆地方本土知识精英亦触摸到了时代的脉搏，及时回应了时代的呼声，对沿边开放这一重大而紧迫的问题进行了严肃的学术研究。彼时，有研究者基于历史主义的视角提出，人们在对外开放的初始阶段，似乎对这样一个新生事物有一种误解，即认为“唯有沿海地带才有对外开放的天时、地利”，但从历史上看，其实不然，——历史时期沿边地带即有不少通商重镇和商品集散地，穿越“丝绸之路”，盛誉天下。<sup>⑥</sup>另有学者提出了类似的观点，“人们忽略了西部边疆地区经济发展条件的特殊性，而把东部沿海口岸城市作为对外开放的唯一门户；经济运行以东部沿海城市为中心，把东部沿海地区经济率先搞活和加速技术西向推移作为摆脱西部边疆地区贫困面貌的唯一出路”。<sup>⑦</sup>该学者进而建议，“这种单一东向的经济发展格局不利于西部边疆地区的经济发展，必须找出一条符合西部边疆地区经济发展实际的道路来，这就是双向发展”。<sup>⑧</sup>此间有新疆本土学者提出，地理位置就是一种资源，应该把“靠边、居中”作为研究新疆对外开放的着眼点，“新疆虽位于祖国西北边陲，但它却地处亚欧大陆的中心”，这种居中的地理位置有利于“四面开门、八面来风”，取各方之长、补己之短，融四方的文明，走向四方。<sup>⑨</sup>

## 二、沿边开放与“区域中心”的自我定位

1989年以降，伴随“治理整顿”以来宏观经济紧缩以及经济运行的滑坡，特别是国内政治风波以后西方国家对我国实施所谓“制裁”，中国政府以沿海为主要实施区域的对外开放进程遭遇了巨大阻力：一方面在实践层面，1989年与1988年相比，中国与欧美的贸易额有所下降，实际利用外资额不仅没有增长，而且绝对减少1亿多美元，1990年略有回升，也仅达到1988年的水平；另一方面在理论和意识形态层面，对外开放的基本国策因国内外形势的短期剧变而遭到诟病。<sup>⑩</sup>

① 宋汉良：《1987年2月20日在自治区党委三届九次全委（扩大）会议上的报告（摘要）》，《新疆年鉴（1988年）》，第1页。

② 宋汉良：《1988年1月13日在自治区党委三届十一次全委（扩大）会议上的报告（摘要）》，《新疆年鉴（1988年）》，第25页。

③④ 铁木尔·达瓦买提：《政府工作报告（1989年）》，《新疆年鉴（1989年）》，第11、16页。

⑤ 和志强：《省政府工作报告——1989年3月1日在云南省第七届人民代表大会第二次会议上》，《云南年鉴（1989年）》，第9页。

⑥ 车哲九：《双向开放与吉林边疆民族地区经济》，《民族研究》1991年第2期。

⑦⑧ 王文长、孟延燕：《西部边疆地区经济双向发展的构想》，《经济研究》1988年第1期。

⑨ 刘甲金：《新疆对外开放的态势》，《新疆社会科学》1988年第1期。

⑩ 刘芳等编著：《改革·创新·发展——中国特色社会主义现代化进程》，北京：清华大学出版社，2016年，第62页。

就当时情形而言,随着国际国内形势的发展,经济增长作为国家战略目标更显迫切性。鉴于沿海地区与欧美贸易受阻,周边国家和地区有成为中国获得持续高速增长的动力和依靠的潜力,中国政府遂拓展对外开放的领域,在致力于发展沿海地区对外开放的同时,亦逐渐开放陆地边疆省区的沿边地带。1991年1月发布的“十年规划和八五计划建议”,主张在“进一步贯彻沿海地区经济发展战略”的同时,“积极发展同内陆周边国家的经济贸易关系”。具体而言,一方面,“继续推进沿海地区经济的发展,办好经济特区,巩固和发展已开辟的经济技术开发区、沿海开放城市和开放地区”;另一方面,“选择一些内陆边境城市 and 地区,作为对外开放的窗口,促进这些地区对外贸易和经济技术交流的发展”。<sup>①</sup>这份文件尽管表示要选择性地开放陆地边疆省区的沿边地带,然则其主旨在于强调内陆边疆只是沿海的附属品,不过为沿海地区产能淘汰的转移承接地,并未提出要完全发挥内陆边疆地区的沿边开放功能。1992年5月,中共中央下发《关于加快改革、扩大开放,力争经济更好更快地上一个新台阶的意见》,进一步提出逐步开放沿边城市,形成周边的对外开放格局。同年10月中共十四大报告中提出,“对外开放的地域要扩大,形成多层次、多渠道、全方位开放的格局”,即在继续办好经济特区、沿海开放城市和沿海经济开放区之外,扩大开放沿边地区,加快内陆省、自治区对外开放的步伐。报告还强调,沿边地区拥有对外开放的地缘优势,发展潜力很大,国家要在统筹规划下给予支持,“这些地方应当根据市场经济的要求,加快对内对外开放的步伐,加强基础设施建设,促进资源的开发和利用,努力发展优势产业和产品,有条件的也要积极发展外向型经济,以带动整个经济发展”。<sup>②</sup>至此,中央政府在政策层面确立了“沿海(向东)—沿边(向西)”双向开放发展的新格局。此后,中央政府历次发布的五年规划文件均强调了沿边开放对于推动边疆省区经济社会发展的必要性(见表1)。

表 1 中央政府五年规划文件对沿边开放问题的表述(1995—2011)

文献来源	具体表述	文件主旨
中共中央关于制定第九个五年计划(1995年9月28日)	沿交通干线、沿江、沿边地区和内陆中心城市要发挥自身优势,加快开放步伐,发展对外经济合作,促进中西部地区的经济开发和振兴。	明确了陆地边疆省区在对外开放进程中亦有自身独特的地缘优势。
国民经济和社会发展第十个五年计划纲要(2001年3月15日)	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。	从要素禀赋理论的观点看,这很好地解释了陆地边疆省区在沿边开放中的比较优势。
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(2006年3月17日)	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。	细化了陆地边疆省区的优势,从边境口岸的维度阐述了边疆省区与周边国家经济合作的路径。
中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要(2011—2015年)	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,不断提升沿边地区对外开放的水平。	中央政府首次将沿海与沿边置于同一地位予以考量,对沿边开放问题列出专节进行阐述。

国家鼓励沿边开放的政策导向对于陆地边疆省区而言不啻为“久旱甘霖”,给相关边疆地区的经济社会发展注入了重大活力。1991年新疆维吾尔自治区制定的《新疆国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》中呼应了中央关于“选择一些内陆边境城市 and 地区,作为对外开放的窗口”的定位要求,提出

①《国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要(1991年4月9日)》。

②《加快改革开放和现代化建设步伐,夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利——江泽民在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告》,1992年10月12日。

要继续贯彻“全方位开放、向西倾斜”的方针，充分发挥新疆的地缘优势，争取在对外开放方面有一个较大的发展，“逐步把新疆建设成为我国向西开放的重要窗口”。<sup>①</sup>1992年6月，党中央和国务院批准伊宁、塔城、博乐三市为沿边开放城市，乌鲁木齐则享受沿海开放城市的各项政策，并给予新疆八条优惠政策。在时人看来，“这意味着远离大海的中国西部已从封闭的内陆变为开放的前沿”<sup>②</sup>。有学者甚至认为，在现时国家沿边开放政策的支持下，新疆的对外开放具有颠覆性意义，——如果说在“向东开放”中新疆的区位特点决定了其区位的劣势，而“向西开放”有可能由事实上的全国“梯度开放”的“袋底”转为反梯度的“袋口”，从而呈现出区位优势 and 比较效益。<sup>③</sup>

在云南省，受中央政府沿边开放战略的鼓舞，1991年云南省政府工作报告提出，发展边境贸易是云南对外开放的重要组成部分，应根据国际形势发生的新变化，利用当地和周边国家“两种资源”、面向国内与国外“两个市场”，“加快对外开放的步伐”，“必须在对东南亚和南亚的开放方面取得新的进展，努力把云南建成我国西南地区对外开放的前沿阵地”。<sup>④</sup>1992年的政府工作报告进一步提出要把云南“从对外开放的末端变为前沿”<sup>⑤</sup>。1996年12月26日，时任云南省委书记高严在省委六届四次全会结束时的讲话中提出，“要进一步推动澜沧江—湄公河次区域合作，使之成为我们与东南亚联系的纽带、走向东南亚的通道”。此为云南省政府首次提出要将邻近云南省的东南亚作为重点，要通过推动“澜沧江—湄公河次区域合作”，使之成为云南与东南亚联系的纽带、走向东南亚的通道。2000年，云南省政府提出对外开放的战略目标为“建设中国连接东南亚、南亚国际大通道”；至2011年，这一目标的措辞有所变动，即“建设中国面向西南开放的桥头堡”。根据时任省委书记秦光荣的说法，“桥头堡战略历史性地把云南推向全国对外开放的前沿”。这一重大战略提升了云南在全国开放格局中的重要地位，凸显了云南的区位优势；对于打造国际陆路交通枢纽，培育西南地区重要经济增长极，推动中国—东盟自由贸易区发展，加强与印度洋周边国家的开放合作，完善中国全方位对外开放格局，维护国家能源和经济安全，意义十分重大。<sup>⑥</sup>从“中国连接东南亚、南亚国际大通道”到“中国面向西南开放的桥头堡”的战略目标转换，表明云南进一步确认了本省在全国对外开放格局中的重要地位。

1992年以前，作为唯一与东盟海陆相连的边疆省区，广西在历年经济社会发展规划文件中多强调其“位于东、西部的接合部”，“属于东部经济带”，应当在国家鼓励大力发展东部沿海地带的发展的重大历史条件下，充分利用这个有利时机，凭借广西沿海和资源丰富的有利条件，促进经济的发展<sup>⑦</sup>。不过，在1992年以后，随着中越边界的勘定及国家沿边开发战略的实施，广西开始认识到“沿边”为本地区带来的地理禀赋和比较收益，因而在大力发展与周边国家和地区的边境贸易的同时，努力拓展与周边国家和地区的经贸市场。2003年中国—东盟博览会落户南宁以后，其作为中国第一个以促进“自贸区”建设为主题的国际化展会，为广西获得了对外深化交流、扩大合作的机遇，使得该地区从一个相对封闭、边远的边疆省区，一跃成为国际多区域合作的交会点。

如果以后来者的视角回溯历史，我们会发现，在陆地边疆省区对外开放的格局发生重大转型的前夕乃至此后的发展进程中，边疆民族问题研究者与边疆本土知识精英对此重要机遇的认知是最为敏锐的。1992年中央政府提出沿边开放战略前夕，就有研究者提出，在国际关系渐趋缓和及我国坚持改革开放政策的背景下，“边境不应仅仅具有国防意义，边境地带经济发展的要求同样十分迫切”；他还前瞻性地指出，“当我们用开放的眼光重新审视西藏边境地带时，便可以发现，边境作为两个国家之间的分界地带，

① 铁木尔·达瓦买提：《关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要的报告：1991年5月14日在自治区第七届人民代表大会第四次会议上》，《新疆年鉴（1991年）》，第14页。

② 毛辉：《大海不再遥远——1992年上半年新疆对外开放形势综述》，《中国民族》1992年第11期。

③ 马治森：《试论新疆对外开放的机遇与对策》，《中南民族学院学报》（哲学社会科学版）1992年第6期。

④ 和志强：《省政府工作报告——1991年3月5日在云南省第七届人民代表大会第四次会议上》，《云南年鉴（1991年）》，第8—9页。

⑤ 和志强：《省政府工作报告——1992年3月8日在云南省第七届人民代表大会第五次会议上》，《云南年鉴（1992年）》，第8页。

⑥ 秦光荣：《科学发展和谐发展跨越发展，为加快建设面向西南开放重要桥头堡而奋斗——在中国共产党云南省第九次代表大会上的报告（2011年11月25日）》，《云南年鉴（2012）》，第3页。

⑦ 《广西壮族自治区国民经济和社会发展第七个五年计划纲要（1986—1990）》，《广西年鉴（1986年）》，第167页。

虽然对两国国内各自的主要经济中心来说可能是边远的，但却是两国相互之间发展经济贸易关系的前沿”。<sup>①</sup>再以广西为例，早在 1991 年，随着中越关系的逐渐好转，本土研究者已经开始意识到广西沿边的地理优势，进而提出，“应抓住印支正在从战场变为市场的时机，因势利导，从扩大边境贸易入手再进一步扩大印支市场”<sup>②</sup>。21 世纪初中国—东盟自由贸易区的建立和中国—东盟博览会永久性落户南宁，更使广西本土精英倍感自豪，以至于有论者高调宣称：这必将使得广西在中国对外开放新格局和区位优势中的战略地位从以往的“边缘”或“半边缘”地位向“前沿地带”转换，“区域中心”的地位日益凸显<sup>③</sup>。

总体来看，无论是基于边疆省区的具体实践的视野，还是基于理论工作者的宏观阐释，我们均能感受到，伴随着国家沿边开放战略的实施，陆地边疆省区的地缘意义、空间地位、功能价值等发生了重大突变：在地缘意义上，它从原来闭塞的内陆边鄙、国防前线转变为开放的沿边经济、文化合作交流辐射地；在空间地位上，它从原来的内陆边缘地带突变为周边国家区域合作中心；在功能价值上，它从传统王朝时代的无用之地一跃成为资源禀赋、比较利益的聚集带。

### 三、“一带一路”与新时代周边外交

进入 21 世纪，中国愈来愈全方位地融入全球经济贸易体系和国际政治秩序，成长为一个世界性大国。然而，与强大的经济实力不相匹配的是，相当长的一段时期内，中国与周边国家关系稍显紧张，在周边国家精英社会和一般普通民众的心目中，中国的国际形象偏向负面，呈现出“近而不亲”的怪状<sup>④</sup>，周边外交的重要性愈益凸显。

基于上述背景，2013 年 10 月，中国政府高规格地召开了“周边外交工作座谈会”。习近平总书记在会议上系统阐释了周边外交的战略新构想，强调指出，中国周边外交的基本方针，就是坚持与邻为善、以邻为伴，坚持睦邻、安邻、富邻，突出体现亲、诚、惠、容的理念。他还提出，要将“加快沿边地区开放，深化沿边省区同周边国家的互利合作”作为推进周边外交的一个重要举措。可见，边疆地方部门作为国际关系中的“有限参与行为体”，业已成为中央政府构筑全方位、多层次、宽领域对外关系的一个有机部分。相关研究表明，在当代各主要国家的对外关系中，地方部门参与国际化进程已经成为一种新的突出现象，边疆地方跨境交流合作是中国与周边国家关系发展的重要力量和社会基础所在；加强边疆省区对外交流，有助于夯实国家关系发展的社会基础。<sup>⑤</sup>正基于此，中央政府希冀以边疆省区的对外开放为载体，重塑中国与周边国家之关系。作为这一理念的延伸，2016 年 3 月发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要（2016 年 3 月 17 日）》专门辟出一节来阐述边疆对外开放问题，对相关边疆省区在深化与周边国家交往中的定位非常明确，即“推进新疆建成向西开放的重要窗口、西藏建成面向南亚开放的重要通道、云南建成面向南亚东南亚的辐射中心、广西建成面向东盟的国际大通道；支持黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古建成向北开放的重要窗口和东北亚区域合作的中心枢纽；加快建设面向东北亚的长吉图开发开放先导区”。

新时代中国边疆的对外开放，主要通过“一带一路”这一载体来实现的。2013 年 11 月，中共十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，首次阐释了面向中国周边的“一带一路”构想，提出要“加快同周边国家和区域基础设施互联互通建设，推进丝绸之路经济带、海上丝绸之路建设，形成全方位开放新格局”。<sup>⑥</sup>2014 年 9 月习近平在中央民族工作会议上指出，“建设‘一带一路’对民族地区特别是边疆地区是个大利好，要加快边疆开放开发步伐，拓展支撑国家发展的新空间”<sup>⑦</sup>。

① 王文长：《西藏边境的困惑与双向开放》，《西藏研究》1992 年第 1 期。

② 何异煌、方承：《广西对外开放的战略构想》，《广西大学学报（哲学社会科学版）》1991 年第 1 期。

③ 廖业扬：《广西对外开放角色和战略地位的转换》，《广西社会科学》2006 年第 12 期。

④ 参见马丽蓉：《中国周边学与“一带一路”建设》，《中国周边学简报》第 21 期。

⑤ 张鹏：《论地方部门作为对外关系“有限参与行为体”》，《世界经济与政治》2013 年第 8 期。

⑥ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，[http://www.scio.gov.cn/zxbd/tt/Document/1350709/1350709\\_6.htm](http://www.scio.gov.cn/zxbd/tt/Document/1350709/1350709_6.htm)。

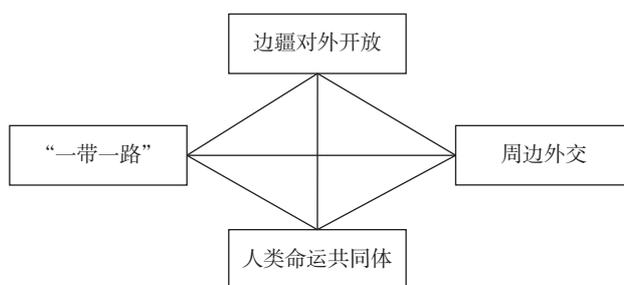
⑦ 《中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会在北京举行》，《人民日报》2014 年 9 月 30 日，第 1 版。

原来,经由“一带一路”建设,可将当前的边疆省区由地理的“边疆”推向对外开放的前沿,从而形成以边疆为基点的国家发展“新空间”。不过,在中央政府对“一带一路”的构想中,边疆省区不仅要实现自我发展的目标,还需承担起促进中国与周边国家关系的使命。关于这一点,2015年3月28日国家发展改革委员会、外交部、商务部联合发布的《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》白皮书有过明晰的阐述,它将陆地边疆省区定位为实施“一带一路”的“核心区”“战略支点”“重要门户”“重要窗口”或“辐射中心”<sup>①</sup>,这实际上是对边疆省区周边外交地位的另一种表述。

四十年来,边疆对外开放实现了从“对内开放—转口贸易”到“对外开放—沿边贸易”的转变。在此过程中,边疆省区的经济得到了长足发展,中国与周边国家的经济联系亦愈益密切。然而,正如有研究者指出的那样,“经济合作并不能自发解决所有的安全和政治问题,经济合作也无法破解安全难题”,欲破解“近而不亲”的困境,中国需转变“经济导向”思维,照顾到周边国家对中国的合理经济、政治安全诉求,提出化解这一困境的中国方案。<sup>②</sup>“命运共同体”理念恰好回应了这一现实要求。自2012年11月十八大报告中首次提出“倡导人类命运共同体意识”“增进人类共同利益”以来,习近平在国内国际重要场合多次阐释了“构建人类命运共同体”的理念;时至2017年10月,党的十九大报告中明确提出“坚持推动构建人类命运共同体”的重要理念<sup>③</sup>。从某种意义上讲,中国政府将“人类命运共同体”理念视作推进“一带一路”实践的崇高思想,鉴于边疆省区在“一带一路”中的重要地位,这实际上也给陆地边疆省区的对外开放提出了新目标。

上述理念和举措展现了新时代中国政府重视周边外交的立场,且将边疆对外开放、“一带一路”与周边外交串联起来,对陆地边疆省区的对外开放寄予厚望。显而易见,陆地边疆省区是最能反映“统筹国内国外两个大局”的区域,利用好国内国外两方面的优势,既可以促进边疆地区自身的长足发展,又可以利用自身的发展推动中国经济社会的整体发展,优化国土开发格局;还可以利用边疆“区域中心”的地理优势,发展与周边国家关系,营造于中国有利的周边、国际环境。新时代的边疆省区对外开放将通过“一带一路”这个载体,在中国与周边国家关系层面架起一座“增信释疑”的桥梁,共同致力于构筑“人类命运共同体”的“世界梦”。

图1 陆地边疆省区对外开放与周边外交



作为因应,相关陆地边疆省区在推进对外开放的进程中站位全局,积极配合国家周边外交,统筹自身的区位地理、人文优势,加强与周边毗邻国家地区的交流。根据我们的观察,多数边疆省区强调了跨境人文交流的重要性:新疆地方官员指出,新疆拥有独特的地域文化和民族文化,“境内的维吾尔、哈萨克、柯尔克孜、塔吉克、俄罗斯等少数民族都是跨界而居,双方血缘相亲,民族相连,语言相通,风俗相近,经济互补性强,传统友谊源远流长,具有开展区域间经济合作得天独厚的人文优势”<sup>④</sup>;云南政府工作报告

① 《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》, <http://ydy1.people.com.cn/nl/2017/0425/c411837-29235511.html>。

② 陈琪、管传靖:《中国周边外交的政策调整与新理念》,《当代亚太》2014年第3期。

③ 有关习近平人类命运共同体理念的梳理和阐释,可参见胡鞍钢、李萍:《习近平构建人类命运共同体思想与中国方案》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2018年第5期。

④ 张春林:《丝绸之路经济带框架下促进新疆对外开放与经济发展的建议》,《中国经贸导刊》2013年第33期;哈丽云、杨引官:《提高新疆对外开放水平的思考》,《实事求是》2016年第6期。

告中亦提出,要立足云南沿边区位优势,坚持亲、诚、惠、容理念,积极深化与东南亚、南亚国家以经济外交为核心的全方位交流合作,更加重视发展多种形式的民间外交,推动区域互利合作取得更大进展。<sup>①</sup>《云南省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》还提出了“深耕周边”的战略,即筑牢政治互信,扩大经济互惠,积极主动参与中国—中南半岛、孟中印缅经济走廊建设以及中国东盟自贸区、澜沧江—湄公河次区域经济合作;加强与周边国家高层互访、经贸往来、民间交流,密切与周边华人华侨联系,厚植社会、民意基础,深化利益融合<sup>②</sup>;广西本土研究者亦强调广西与东盟国家相近的历史、民俗和文化有利于发挥广西人文交流纽带的作用,能够为广西参与“一带一路”对外开放战略布局奠定扎实的人文和民意基础<sup>③</sup>。当前广西积极推进的、以“中国—东盟自贸区”建设为核心的“面向东盟”战略与云南的“深耕周边”战略不谋而合。

马克思主义强调,生产力的发展和统一市场的形成是打破民族和国家藩篱、造就世界文化的必由之路。<sup>④</sup>历史上中国边疆与周边国家地区的互动交流,在当下已经成为“一带一路”所经各国或地区共享的历史文化遗产,这为推进中国周边外交提供了“文化对接,民心相通”的亲合力。事实上,一些边疆省区在加强与周边国家友好交往方面已经有了多年的具体实践,并且颇有成效。新疆发挥多元民族文化的优势,通过主办“中国—亚欧博览会”“喀什中亚南亚商品交易会”“伊宁的中亚国际进出口商品交易会”“塔城进出口商品交易会”,促进了与周边邻国的经济、文化交流,扩大了自身在中亚、西亚、南亚的影响力。内蒙古以跨境民族文化为纽带,成功主办中蒙博览会,除展示本区繁荣、进步、开放、和谐的美好形象之外,还促进了中蒙两国的友好交往。广西、云南两省区凭借对外通商进行文化交流的悠久历史,分别以“中国—东盟博览会”“中国—南亚博览会”为平台,积极配合国家公共外交和人文外交,深化中国与周边国家的交流与合作。不言而喻,这种以边疆省区为载体的人文交往,已然成为“一带一路”建设背景下中国周边外交的重要补充。相较于国家层面的宏大外交战略,这种基于双方边境民众日常生活之上的地方(民间)经济、文化交流更能叩动毗邻国家民众的心灵,彰显周边外交的“软实力”<sup>⑤</sup>。

从某种意义上说,新时代中国陆地边疆在“一带一路”建设中的核心、枢纽地位,彰显了边疆省区对中国周边地缘政治环境的塑造能力。边疆对外开放进程及其所承担的周边外交使命,契合了一个崛起性大国的现实需要,它既可因边疆的发展而实现中国总体性发展的阶段性目标,也可通过“一带一路”建设,推进周边外交,用以构筑中国与周边国家“命运共同体”。基于此类经验,今后中央政府要发挥周边外交的“软实力”,尚需以边疆省区为平台,展开以下三个领域的工作:一是更加积极主动地推进边疆对外开放,发挥经济“软实力”的作用,促进周边地区的经济合作与发展;二是发挥跨境民族同文、同传统的作用,推进不同国家间的历史文化共享;三是积极扩大边疆省区在周边区域多边机制中的影响力,增进当下区域间文化的对接。

## 结语

根据本文的研究,改革开放四十年来,中国陆地边疆省区的对外开放大致经历了以下三个阶段:

第一阶段(1978年12月—1992年4月),中央政府在优先推进沿海开发开放的同时,亦大力支持陆地边疆省区的对外开放;但彼时陆地边疆省区的对外开放不过是一种“参与式”对外开放,“向东倾斜,追随沿海”,本质上仍是一种“对内开放”的形态,而所谓对外贸易,仅仅是一种服务于东部沿海的转口贸易。在此情形下,边疆省区远离沿海的地理劣势被无限放大,本土知识社会精英对边疆对外开放的历史

① 秦光荣:《在中共云南省委九届七次全体扩大会议上的报告(2013年12月26日)》,《云南年鉴(2014)》,第5—6页。

② 《云南省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》, [www.yn.gov.cn/yn\\_zwlanmu/qy/wj/yzf/201605/P020160818539941718583.pdf](http://www.yn.gov.cn/yn_zwlanmu/qy/wj/yzf/201605/P020160818539941718583.pdf)。

③ 张家寿:《广西参与“一带一路”对外开放的战略布局》,《桂海论丛》2015年第5期。

④ 详情可参阅马克思、恩格斯《共产党宣言》,《马克思恩格斯全集》第4卷,北京:人民出版社,1958年,第487—488页;马克思、恩格斯:《国际述评(三)》(1850年11月1日),《马克思恩格斯全集》第7卷,北京:人民出版社,1959年,第503页;列宁:《再论按民族分学校》(1913年12月17日),《列宁全集》第24卷,北京:人民出版社,1990年,第248页。

⑤ 参见冯建勇:《“一带一路”的中国边疆研究新视角》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2016年第1期。

地位作了深入思考，强调了边疆经济发展条件的特殊性，进而提出“双向发展”的理论观点，即发挥陆地边疆省区的沿边“地利”，推动对毗邻周边国家的开放。

第二阶段（1992年5月—2012年11月），中央政府发布了沿边开放战略，由此形成了“沿海—沿边”双向对外开放的格局。彼时，边疆省区地方政府和社会知识精英已经充分认识到了本地区在对外开放中的优势：从传统来看，历史时期边疆地区并非一个封闭、内敛的边缘地带，早在没有参与沿海地区的对外开放之前，边疆地区已经有了与周边国家地区进行贸易的传统，并作为一个“区域中心”而存在；从地理上看，受惠于国家沿边开放战略的实施，边疆省区应摒弃那种舍近求远、暴露短板的对外开放形式，完全可以通过沿边开放来发展边境贸易、开拓周边市场，如此则可变边疆地区的劣势为优势，使边疆地区由对外开放的“末端”变为“前沿”。总体来看，这一时期，边疆省区的边境贸易出现迅猛发展的势头，显示出广阔前景和巨大潜力。

第三阶段（2012年12月至今），新时代中国面临着较为严峻的周边环境，为此中央政府提出了“一带一路”“构建人类命运共同体”等重要倡议。目下中央政府赋予了陆地边疆对外开放新的使命，即在推动边疆省区自身经济社会发展之外，还应服务于周边外交，推动“人类命运共同体”的构建。确立“周边外交”的目标，可以说是中国在总结边疆历史人文交流经验、体认边疆地理优势的基础上，对新时代边疆对外开放体系的一项创造性运用。

纵观陆地边疆省区对外开放的四十年历史，边疆作为中国的“地方”，“发展”成为推进边疆对外开放的基本目标。从国家层面来看，中央政府坚定认为，发展是最大的政治，无论是十八大报告中提出的“必须坚持发展是硬道理的战略思想，决不能有丝毫动摇”，还是十九大报告中强调的“发展是解决我国一切问题的基础和关键”，均印证了这一点；从地方层面来看，相关边疆省区也一直强调“作为集边疆、民族为一体的欠发达省份”，必须把加快发展作为某个特定时期乃至更长时期最重要、最紧迫的任务。但是，发展绝不是边疆对外开放的唯一使命。进入新时代，作为“区域中心”和联系世界的前沿，边疆的对外开放被赋予了服务周边外交、推进中国与周边国家“人类命运共同体”之构建的目标，从而具有了“世界意义”。

（责任编辑：周奇）

## The “Local” Pattern and the Meaning of “World” of Borderland

—— The Way and Goal of China Borderland Opening to the Outside World in the Past Forty Years

FENG Jianyong

**Abstract:** Since the reform and opening-up, the opening-up of China's inland frontier provinces has gone through three stages: at first, the opening-up of frontier provinces has taken on the form of “opening-up to the interior”. The geographical disadvantage of frontier provinces far from the coast has been enlarged infinitely. The knowledge elites of local society have reflected on the historical status of the opening-up of frontier provinces and put forward the following suggestions. Subsequently, the central government issued the strategy of opening up along the borderland. Local governments and social knowledge elites in border provinces fully recognized the advantages of the region in opening up to the outside world, and verified that the frontier had changed from “bag bottom” to “bag mouth” in opening up to the outside world from theoretical and practical levels. In addition to promoting local economic and social development, frontier provinces also serve peripheral diplomacy. Over the past 40 years, as the “place” of China, the frontier has always been the basic goal of the frontier's opening to the outside world. In the new era, as the frontier of China's connection with the “world”, the opening-up of the frontier has been entrusted with the lofty mission of building a “community of human destiny”.

**Key words:** borderland, opening to the outside world, development, peripheral diplomacy