

机遇、挑战和对策：民族地区 如何推进一带一路

柳建文

(南开大学, 天津 300071)

摘要:我国正在实施一带一路战略,民族地区在地缘人文因素、国家政策扶持等方面具有一定优势,这有利于促进民族地区开展对外经济合作。另一方面,地方政府在参与一带一路战略中缺乏相互之间的合作与协调,存在重复建设以及恶性竞争现象。同时,由于城镇化发展滞后,民族地区城市群发育不足,缺乏丝绸之路经济带的支撑点。此外,民族地区开展境外经济活动还面临国际性的社会政治风险。为有序推进一带一路战略,民族地区需要将区域合作作为政府的一项重要职能,通过建立区域合作组织加强国内地方之间的合作,建立一带一路省区之间的协作机制。同时需要加强地方城镇化发展与一带一路战略之间的衔接与配合,促进边境口岸城市 and 城市群的发展。为防范社会政治风险,民族地区还需要与一带一路沿线国家积极开展公共服务领域内的合作。

关键词:一带一路;民族地区;风险挑战;应对策略

中图分类号:[C957] **文献标识码:**A **文章编号:**1002-6924(2016)10-127-134

改革开放以来,我国长期采取区域非均衡发展战略,国家战略的选择重点一直是东部沿海地区,从而形成了区域对外发展格局中“中心”与“外围”的二元结构。民族地区大多处于经济发展战略的边缘地带,无法整体进入国家的对外开放战略。2013年,我国提出“一带一路”对外开发大战略,完全覆盖了少数民族人口相对集中的内蒙古、宁夏、新疆、西藏、广西、贵州、云南、青海等八个民族省区。这是自西部大开发战略后,民族地区第一次整体进入到国家的对外开放战略中,这不仅为民族地区实现经济社会跨越式发展提供了新的机遇,也为其开展对外经济合作创造了更为广阔的空间。

一、民族地区推进一带一路战略的优势

(一) 地缘优势

在国际政治经济学中,跨境经济合作需要考虑两项关键变量:地理空间可达性和制度空间可达性。前者是指某一地区与国外经济区的相对距离、交通和通讯等联系手段的便捷尺度,后者是指由文化制度因素决定的对外经济交往的容易程度。我国 2.2 万公里陆地边界线中近 1.9 万公里在民族地区,138 个边境县(区、市)中 109 个在民族地区,构成了我国西北和西南地区对外开放的门户和通道。利用欧亚大陆桥的区位优势,新疆设立了伊宁、塔城和博乐 3 个国家边境经济合作开发区,还与哈萨克斯坦合作设立中哈霍尔

基金项目:2013 年度国家社科基金重大课题“区域政策创新与区域协调发展研究”(13&ZD017);中央高校基本科研业务费专项资金重点学科骨干人才资助项目“我国区域经济整合的政治策略研究”(NKZX1414)。

作者简介:柳建文,南开大学周恩来政府管理学院副教授,法学博士,主要研究方向:区域发展与民族问题。

果斯国际边境合作中心。内蒙古也建立了“海拉尔—俄罗斯赤塔地区产品展销暨商贸洽谈会”、“中俄蒙毗邻地区矿产资源房地产开发农业合作项目对接会”以及“中俄蒙边境区域合作论坛”等。边境地区作为不同梯度之间的过渡层与联系纽带,使不同国家间经济上的互补性得以实现,这是边境地区具有的梯度延展优势。目前,中国与中亚、南亚等周边国家在能源、建筑、交通等流域的互补性合作规模日益扩大。截至 2015 年底,我国企业正在建设境外经贸合作区 75 个,有一半以上是与产能合作密切相关的加工制造类园区,累计投资 70.5 亿美元,入园企业 1209 家,累计总产值 420.9 亿美元,带动了国内纺织、服装、轻工、家电等优势传统行业部分产能向境外转移,目前各类双边多边产能合作规模超过 1000 亿美元。^[1]

(二) 人文优势

推进跨境区域合作还需要特别关注相邻国家或地区的制度文化软环境。“自然地理的连续性往往使得跨境而居的民族在语言、文字、文化习俗上具有很大的相似性,其中有许多属同一族系,具有边界无法阻碍的血缘关系,这无疑可以大大降低双方经济合作的交易成本。”^[2]根据邓宁对英国及其他欧洲国家的实证研究,外国公司在投资时对区位的选择具有三个显著特征,即区域经济中心区、邻国边界区和社会文化关系密切区。其中,密切的社会和亲属联系对外资区位选择具有重要的影响。一般来说,语言和文化习惯相通或相近,可以减少对信息了解的障碍,加强投资者与当地各有关方面的沟通;了解当地的习惯、法律等,也有利于避免各种冲突。尤其是当投资者与投资地具有密切的个人关系如亲属关系时,这些区位更容易被投资者所选中。^[3]我国目前有 30 多个跨界民族,其中 8 个民族建有民族国家,4 个民族在邻国建有一级行政区。跨界民族语言相通、文化相近,成为推动“一带一路”的有利条件。目前,中国在哈萨克斯坦投资的企业有 1000 多家,2012 年,哈萨克斯坦一国占新疆外贸总额的 44%,是新疆最大的经贸合作伙伴。^[4]

自 20 世纪 90 年代新发展观确立以来,发展并不完全取决于经济因素已经得到大家的共识,因为“强烈的血缘关系联系和地域上接近的区域文化可以减少交易成本,并提供一定程度上的人

与人之间的信任以加快区域商业发展。”^[5]目前位于中越边境的凭祥—同登跨境经济合作区、中缅边境的瑞丽—木姐跨境经济合作区、中老边境的磨憨—磨丁跨境经济合作区最早缘起于两国边民的互市贸易,基于上述经济区,大湄公河流域、“两廊一圈”、中国—东盟自由贸易区等高层级经济合作区域正在日益成熟。所以,“一带一路”战略的一个重要特征是并未简单强调其经济职能,而是加入了“民心相通”、“利益共同体、命运共同体、责任共同体”等具有深刻人文内涵的表述。尽管与阿拉伯国家并不相邻,以一带一路为契机,宁夏提出打造中阿“空中丝绸之路”和中阿“网上丝绸之路”两条纽带,建设阿拉伯国家产业园等穆斯林文化经济圈。西藏正以藏传佛教文化为基础构建中印文化经济圈,内蒙古则试图打造横跨蒙古、哈萨克斯坦等国的草原文化经济圈。

近年来,利用地理相邻、文化相近的优势,民族地区很多城市与相邻国家城市缔结友好伙伴关系,催生了城市合作关系(City-to-city Cooperation, C2C)。目前,广西与东盟国家缔结友好城市 22 对,其数量居中国各省区之首,基于城市间的结对合作关系,中俄两国还专门签署有《关于中俄地方政府间合作原则协定》。

(三) 政策优势

在中国,发展战略区分为地方级和国家级战略,其中,地方发展战略主要由省级地方政府制定,其规划和受益范围在省级辖区内,主要的财政资源来自省政府。国家级战略由中央政府制定和批准,将获得中央的政策、制度扶持以及各种发展资源。“国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要”明确提出加快建设广西东兴、云南瑞丽、内蒙古满洲里等重点开发开放试验区和新疆喀什、霍尔果斯等特殊经济开发区建设,支持宁夏等内陆开放型经济试验区建设,形成我国面向阿拉伯、穆斯林国家开放的重要窗口。目前,宁夏已获国家批准独家开展伊斯兰金融试点,中海自贸区建设正在审批中。新疆、云南也在争取设立中国—中亚自由贸易区和中国—南亚自由贸易区。在国际层面上,一批国家级的经济合作平台相继落户民族地区。比如广西的中国—东盟博览会、云南的中国—南亚博览会、新疆的中国—亚欧博览会、宁夏的中阿博览会、内蒙古的中蒙博览会等。2014 年,中央印发《关于加强和

改进新形势下民族工作的意见》，提出扶持民族地区“一带一路”互联互通建设要建立差别化支持政策，进一步完善一般性财政转移支付增长机制，充分发挥政策性金融作用，加大银行、证券、保险对民族地区的支持力度，支持民族地区以建设丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路为契机，在口岸建设、基础设施互联互通等方面加速发展。目前，5 个边疆民族省区“五纵七横”国道主干线全部建成；西藏正在加快建设“三纵两横”、“六个通道”的交通网络，口岸公路建设也已提上日程；云南则在规划建设 4 条通往周边国家的国际大通道。2016 年 7 月 20 日，国家发改委发布最新修订的《中长期铁路网规划》。规划以进藏、出疆、沿疆、沿边少数民族地区铁路建设为重点，构建“八纵八横”高速铁路主通道，从西北、西南、东北三个方向推进面向“一带一路”国际通道建设。^①

传统区位理论将一国边境地区视为阻隔区域经济交流的屏障，由于中央的鼓励和政策扶持，民族地区的边境屏蔽效应正在日益弱化。据统计，中国在“一带一路”沿线国家已有 70 多个在建合作区项目，2014 年，中国与“一带一路”沿线国家双边贸易额接近 7 万亿人民币。其中，民族地区参与的国际区域合作主要有内蒙古、延边朝鲜族自治州所在的图们江地区的经济合作，广西、云南、西藏所处的澜沧江—湄公河流域的经济技术合作，云南、广西所在的中越“两廊一圈”经济合作，新疆阿勒泰地区所在的环阿尔泰山经济合作以及以新亚欧大陆桥为纽带的新疆与中亚地区的经济合作等。据世界贸易组织估算，21 世纪新丝绸之路将创造近 2.8 万亿美元的贸易额。对民族地区而言，这无疑是重要的战略机遇期。由于一些特殊因素，民族地区社会经济发展环境相对复杂，能否最大限度将战略红利转化为地方收益，还面临诸多挑战。

二、民族地区推进一带一路面临的风险和挑战

（一）地方无序竞争严重

以互联互通为主线，基础设施建设、能源开发为平台的一带一路是典型的投资导向型战略。

因此，地方政府大多将其视为争夺战略制高点、扩大投资、上新项目的宝贵机会。随着“一带一路”规划的出台，丝绸之路沿线省区开始激烈竞争，陕西、甘肃、青海、宁夏、重庆、四川、云南、广西纷纷争夺丝绸之路经济带的起点、节点区域和桥头堡。目前，多个省份均在组织编制推进“一带一路”实施方案、工作要点和项目清单，为抢夺中央政府的政策、资金和资源，地方无序投资、重复建设现象严重。据报道，自我国提出“一带一路”战略后，各地争相开通“渝新欧”、“蓉欧”、“汉新欧”、“郑新欧”、“营满欧”等对欧货运班列，总数已达十余条，货源争夺日趋激烈，各路中欧班列大打价格战，甚至赔本赚吆喝，目前除“营满欧”外，其余线路均处于全线亏损的窘境。^[6] 尽管《一带一路愿景与行动》中对各地的发展及战略定位提供了重要的宏观指导，但从实际情况看，地方政府的规划和投资大多从地方利益出发，在贸易投资、跨境经济合作、国际通道建设等方面缺乏政府间的协调和沟通，甚至在某些方面视对方为竞争对手，互相拆台，形成了一种典型的“零和博弈”关系，民族地区推进一带一路面临着国内政府间关系的整合难题。

（二）城镇化发展滞后

丝绸之路作为典型的通道经济带，需要形成重要的战略支撑区。为此，国家“新型城镇化规划”特别强调要“依托陆桥通道上的城市群和节点城市，构建丝绸之路经济带，推动形成与中亚乃至整个欧亚大陆的区域大合作。”然而，中国的城镇化水平在空间分布上并不平衡，民族地区城镇化率与沿海地区相比存在很大差距。民族地区尤其是西部边境地区向来人口稀少，产业薄弱，城市化水平低。2016 年上海城镇化率已达 89.3%，而八个民族省区除内蒙古外城镇化率均低于全国平均水平。其中，贵州、云南等省城镇化率不到 50%，最低的西藏城镇化率只有 23.7%。在少数民族聚居区存在着成片的城镇分布空白区，其整个城市体系的发展表现出数量少、规模小、密度低、发展不平衡的基本态势，新疆、青海、西藏等面积较大的民族省份城镇数量严重不足，各级城镇间形成了巨大断层，被形容为是丝绸之路上的“城镇塌陷带”，难以形成支持丝绸

^①注：“八纵”通道为沿海通道、京沪通道、京港（台）通道、京哈—京港澳通道、呼南通道、京昆通道、包（银）海通道、兰（西）广通道；“八横”通道为绥满通道、京兰通道、青银通道、陆桥通道、沿江通道、沪昆通道、厦渝通道、广昆通道。

之路经济带发展的城市群。为推进民族地区城市群发展,“十三五”规划专门提出培育中西部地区城市群,规划引导广西北部湾城市群、内蒙古呼包鄂榆城市群、云南黔中和滇中城市群、兰州-西宁城市群、宁夏沿黄城市群、新疆天山北坡城市群的发展,促进以拉萨为中心、以喀什为中心的城市圈发展,形成更多支撑区域发展的增长极。城市群是城市化发展到成熟阶段的空间组织形式,是城市化进入高级阶段的标志。当一个城市密集地区扩展到大城市数量超过 3 个、人口总规模超过 2000 万人、人均 GDP 超过 1 万美元、城镇化水平大于 50%、非农产业比率大于 70%、核心城市 GDP 中心度大于 45%、经济外向度大于 30%、经济密度大于 500 万元/平方公里、能形成半小时、1 小时和 2 小时经济圈时,可认为这一城市密集地区达到了城市群发育的基本标准。由于城市发育明显不足,民族地区的城市群均不达标。^[7]

美国经济学家弗里德曼曾提出区域空间结构的演变理论。在经济发展的过程中,第一阶段只存在一些鼓励的区域性中心;第二阶段以中心点为基础形成一些区域中心城市;第三阶段以中心城市为核心向周围扩散并形成若干次级城市;第四阶段中心城市与次一级城市相辅相成形成完整的空间点轴网络系统和现代都市群。^[8]由于地方发展资源有限,民族省份确立的发展重点大多是辖区内的省会等行政中心城市,因此大多处

于弗里德曼所说的第二阶段,仅仅形成了一些区域中心城市,其突出表现为城市首位度偏高。比如,新疆乌鲁木齐市人口规模(262.9 万)与排名第二的伊宁市人口规模(53.6 万)相差 4.9 倍之多,青海西宁市现有城市人口 120.47 万人,排名第二的格尔木市仅有 17.93 万人,相差 6.7 倍。^①在一带一路中发挥重要节点功能和枢纽作用的边境城市、口岸城市的发展均在一定程度上被忽略。据调查,新疆几乎所有的口岸城镇都没有任何生产性支柱产业,口岸除常住的少数民族边民外,主要人员就是“候鸟”式的口岸联检单位工作人员,一些口岸甚至不具备人员基本生活的条件。^[9]目前我国 45 个边境地州市盟中仅有包头市和阿里地区城镇居民可支配收入超过全国平均水平,其余均在全国平均水平之下。^②由于经济发展滞后,导致这些城镇人口流失严重。根据“六普”人口统计数据,乌兰察布、呼伦贝尔、巴彦淖尔、个旧、崇左等 13 个民族地区边境地州市人口规模都有不同程度下降。从表 1 可以看出,民族地区边境县市行政级别偏低,缺乏地级以上城市;经济规模普遍偏小,经济总量最高的满洲里市 2014 年生产总值为 195 亿元,只有江苏省县级市昆山市生产总值(2920 亿元)的 6.7%,规模以上工业企业数只有昆山(1926 个)的 4.4%。边境县市的社会经济聚集和辐射功能很弱,难以适应一带一路对外开放、互联互通的要求。

表 1 民族地区部分边境县市发展状况(2014 年)

省区	边境县市	行政级别	人口规模(万人)	地区生产总值(万元)	规模以上工业企业数(个)
新疆	喀什市	县级	53.1	1609018	24
	伊宁市	县级	53.6	1636964	31
内蒙古	二连浩特市	县级	7.2	790402	31
	满洲里市	县级	17.0	1949719	84
广西	凭祥市	县级	11.1	403998	11
	东兴市	县级	13.9	728683	26
云南	景洪市	县级	41.3	1447804	28
	瑞丽市	县级	13.1	471246	10
西藏	亚东县	县级	1.3	40000	2
	普兰县	县级	1.0	7060	0

注:规模以上工业企业是指年主营业务收入在 2000 万元以上的工业企业。

资料来源:根据《中国城市统计年鉴 2014》相关数据计算,西藏亚东、普兰县数据来自《西藏统计年鉴 2014》。

①人口数据来源于《中国城市统计年鉴 2014》,中国统计出版社 2014 年版。

②西藏阿里地区人均收入高的主要原因是中央大规模的财政援助。

(三) 区域性公共问题突出

民族地区推进一带一路还面临贫困、环保、社会政治安全等区域性公共问题的困扰。根据国务院 2010 年颁布的《主体功能区规划》，有 20 个限制开发和禁止开发的重点生态功能区分布在民族地区。这在一定程度上限制了民族地区可供一带一路战略开发利用的空间资源。从国际层面看，我国周边区域的生态环境也极为脆弱。联合国最近发布的《大湄公河流域环境展望》指出，作为世界上经济增长最为快速的地区之一，大湄公河流域经济发展提高了许多国家和地区的收入和福利水平，尤其是在泰国、越南和中国云南省。^①然而，大部分的增长忽略了这一区域超过 70% 的农村人口，他们中的许多人直接依赖自然资源为生。经济发展以及日益增长的人口压力已经导致日益严重的污染、土地退化和自然资源损耗。同时也将增加贫困和农村人口在面对健康威胁、自然灾害、食物匮乏和社会分裂等危险时的脆弱性。报告警告说，如果这些国家和地区不采取有效措施，那么在未来一个世纪内这一区域超过一半的剩余土地和水源地将消失。^[10]从现状看，近年来环境类区域性公共产品与制度性的地区安排一直是一带一路沿线国家最短缺的“公共产品”。比如，影响我国与东南亚区域合作的环境问题就有“褐云”、酸雨和湄公河水水质污染等诸多问题。

另一方面，我国很多民族自治州县处在国界接壤的边境区域，136 个边境县中 67 个为国家级贫困县。其中，西藏的全部边境县都为国家级贫困县，新疆 32 个边境县中 14 个为国家贫困县，云南 25 个边境县中有 16 个国家贫困县，广西 6 个边境县中有 3 个国家贫困县。据不完全统计，桂越边境地区大约有 50 万农村贫困人口，“边民尤其是边境 0-3 公里范围的边民生活水平还达不到内地改革开放前的水平，不少边民仍住在茅草房或残旧的土坯房里，生活来源主要靠政府救济。”^[11]中国周边国家大多也是欠发达国家，其中柬埔寨、老挝、缅甸、孟加拉国、阿富汗、不丹、尼泊尔等国被联合国列入最不发达国家之列。这些国家与中国交界的地

区也是国内最贫穷的地区。由于生活贫困，近年来中国西南边境地区跨国毒品枪支贩卖、绑架拐卖人口、偷渡等非法活动猖獗，已经成为严重的跨区域性公共问题，并受到国际社会的关注。2014 年 11 月 29 日，英国“经济学家”网站刊登题为“丝绸之路的走私”的报道，指出 2013 年云南边防警察查获毒品 6.2 吨，几乎是 2011 年的两倍，这些毒品大多来自缅甸和越南。边境地区其他形式的非法活动同样猖獗。在中国和老挝交界的磨憨口岸附近，一些墙上写着叫卖枪支弹药的广告。从老挝和缅甸进入中国的大部分木材都来自非法砍伐。中国的许多商品也以走私形式流入上述国家。最恶劣的走私是人口拐卖，2014 年 11 月份中国警方刚刚抓获一个拐卖人口团伙，他们涉嫌将多名缅甸女性卖到中国农村。^[12]

根据国外经济学家的实证研究，社会安全系数低将会影响到投资者对该地区的市场评价、投资信心和投资倾向。因此，在“一带一路”筹建过程中，“丝绸之路”沿线国家和地区的社会政治安全问题一直为学者所关注。“沿海上丝绸之路方向，在缅甸有克钦族、果敢族与主体民族缅甸族的矛盾，在斯里兰卡有泰米尔人与主体民族僧伽罗人的矛盾，在巴基斯坦有信德人、俾路支人与主体民族旁遮普人的矛盾，已分别在不同程度上对中国在当地的一些项目造成干扰。而在陆上丝绸之路方向上，中亚的民族宗教问题更为复杂，特别是民族跨界现象较为普遍，民族与宗教问题常常纠缠在一起。这些矛盾也已在不同程度上影响到中国与当地国家的经济合作。可以预计，未来中国规划的任何跨界工程，包括铁路、水坝、油气管线等，都可能因民族宗教问题而无法顺利推进。”^[13]

三、民族地区推进一带一路的战略思考

(一) 促进以区域合作为导向的政府职能

长期以来，民族地区政府的重要职能是推动地方经济增长，与东部地区相比，民族地区开展地方合作的频率和规模较小。从我国新世纪制定的三大区域发展战略——一带一路、京津冀协

①注：大湄公河流域包括柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南 5 个国家和中国云南省以及广西壮族自治区。

同发展和长江经济带的倾向看,中央鼓励各省转变以往“各管自家一亩三分地”的发展理念,形成携手共进、合作发展的新格局。地方政府过去那种仅凭单打独斗的方式来获取自身利益最大化的理念已经不再适应新战略的要求,需要从注重竞争走向注重合作。因此,在一带一路背景下,推进区域合作应该成为民族地区政府的一项重要职能,区域合作包括国际、国内两个层面,要注重二者之间的衔接与配合。在参与国际经济合作的同时,也要积极与国内其他省区密切协作,避免排他式的发展规划和恶性竞争,形成分享式和包容性的发展格局。目前,我国的政府职能框架和政绩考核体系中并没有区域合作的内容。在中国社会主义市场经济条件下,地方政府的四项主要职能被界定为“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”。各项行政管理法规只明确了各级政府对辖区内事务的管理以及上级机关在跨辖区事务中的角色,也没有涉及到区域、地方政府间的合作问题。自 20 世纪 90 年代实施西部大开发战略以来,我国开始注重区域政策的制定,相继出台“兴边富民计划”、“主体功能区规划”、“陕甘宁革命老区振兴规划”、“对口援疆”等区域协调发展政策,但却一直没有制定过区域合作政策。2016 年,天津、河北、山西等 10 个省区市共同提出建设发展“新丝路”的《天津倡议》,提出搭建开放型经济合作平台,加强融资对接交流,共同防范一带一路投资中的金融风险。为避免引发地方新一轮的投资和产业竞争,优化国家资源配置,需要更加重视政府的区域合作职能,同时将其纳入到政绩考核体系中,引导、规范地方政府的经济行为,鼓励地方开展合作。

在国际层面上,我国已经建立了多个区域合作平台和合作机制,比如国家层面的上海合作组织、中阿论坛、中国—中东欧国家合作论坛、国家便利运输委员会;地方层级的“云南—泰北合作工作组”、“滇越五省经济合作协商会”、“滇缅经贸合作论坛”等。但民族地区缺乏国内政府间的合作机制,导致地方恶性竞争频发,影响到国家整体利益。习近平强调,推进一带一路建设要处理好国家总体目标和地方具体目标的关系。地方的规划和目标要符合国家总体目标,服从大局和全局。^[14]为防止恶性竞争和损害国家利益的情

况发生,民族地区应建立相应的区域合作组织,其主要职能是加强区域内的统筹规划和协调地方间的利益关系。统筹规划的范围应包括一带一路的地方性战略规划、产业规划、投资规划等;利益协调包括组织实施跨国、跨区域重大开发项目、审查和监督合作协议的执行情况等。以区域合作组织的协调为基础,逐步建立省区联动协调机制。经验表明,跨区域的组织机构一般比较松散,缺乏行政权威,统筹协调的实际效果难以保证,需要地方政府让渡部分行政权力。例如,“长江三角洲道路运输协调委员会”由浙江、江苏、上海三地道路运输管理部门共同成立,其主要职能是协调长三角区域两省一市的道路运输的政策和法规,统一市场准入条件,逐步形成长三角区域道路运输大市场。该机构的权力来自两省一市的相关部门对道路和运输管理部分权力的让渡,并且一致同意服从新的公共权力。借鉴上述经验,民族地区可以倡导成立以“一带一路”冠名的区域协作组织,比如一带一路地方政府合作联谊会、一带一路沿线区域经济共同体促进会等。需要注意的是,与长三角地区不同,由于部分民族地区存在自治权问题,这种权力的让渡如何在区域层次上实现,是一个有待学术界继续探索的课题。

在顶层制度设计方面还应考虑制定促进一带一路的区域合作政策。区域经济合作政策指的是在国家区域发展战略与区域政策基础之上针对本区域特点所制定的专门政策。它需要在国家区域政策对于本区域基本定位的基础上依据本地区的基本特点再进一步采取地方化行动,以指导地方经济合作深入进行。2011 年国务院批准在江苏连云港设立国家东中西区域合作示范区,这是促进地方合作关系的一种制度性尝试。“国家东中西区域合作示范区建设总体方案”对中西部地区承接沿海地区的产业转移等做出了一些规定,但这些规定大多是粗线条的,没有对跨区域产业转移中的组织协调机构、双方的权责划分、产业合作过程中双方的收益划分等做出详细规定。在此,笔者建议结合一带一路战略的需求,尽快组织研究制定“区域经济合作规划”,弥补“国家东中西区域合作示范区建设总体方案”中存在的不足,并以此作为指导地方合作

的纲领性政策。

除了政府部门,社会组织也是统筹协调地方产业关系的重要力量。“一带一路”沿线各省区市如何找准自我定位,通过推动优势产业形成错位发展,是非常紧迫的问题。目前,长三角共有省市级行业协会 559 家,通过成立跨区域长三角行业联盟、建立合作联盟或联席会议等形式开展行业间经济、技术合作及产权运作的有 27 家,行业协会的协调内容涉及地方市场信息交流、产业转移、异地服务、技术成果推广应用等多个方面。2016 年 5 月,“中国中小企业家协会”在天津组织举行第十届中国企业国际融资洽谈会,丝绸之路沿线 10 个省区市共同发起倡议提出加强政策、产业和资本对接,建立部门间日常沟通联系机制,促进省区市间产业合理布局。近日,“中国轻工业联合会”和宁夏回族自治区政府签订了加快宁夏清真产业发展战略合作框架协议,“中国轻工业联合会”将积极引导和推动国内食品骨干企业与宁夏企业的合作,以中东及其他穆斯林国家为目标市场,抢占国际清真产业制高点。我国目前在民政部门登记的行业协会已有近 7 万家,其中全国性及跨省(自治区、直辖市)的行业组织 1810 个,省级及省内跨地(市)域的行业组织 24149 个。民族地区要善于利用这些社会组织调整产业发展战略,形成差异性的产业结构,减少地方间的重复投资和恶性竞争。

(二) 加强城镇化与一带一路战略的衔接

民族地区应依据一带一路推动地方城镇化发展。根据国家总体规划要求,研究制定城市化专项规划和实施方案。从实践中看,与国家战略相配合的城镇化规划更能获得国家支持,甚至成为国家战略。2016 年 4 月,《成渝城市群发展规划》以全面融入“一带一路”和长江经济带,打造新的经济增长极为目标获国务院批复同意,成渝城市群成为新的国家级城市群。民族地区应加强城镇化战略与一带一路战略的对接,结合本地条件制定出符合一带一路需求的城市发展规划,争取获得国家层面的政策扶持。为推进国际经济合作,民族地区需要大力扶持边境、口岸城市的发展。20 世纪 60 年代,为推进与欧洲国家的经济合作,德国确定了 81 个发展中心。这些发展中心远离现有经济生活的主流,都不是各省的

主要中心城市,而是工业规模很小的集镇,它们大多地处边境地区,或靠近开发地区。^[15]中国目前有 27 座沿边县市,包括广西的凭祥、东兴、龙州;云南的河口、景洪、澜沧、瑞丽;西藏的亚东;新疆的喀什、霍尔果斯、阿拉山口、阿勒泰、伊宁、阿克苏;内蒙古的二连浩特、额尔古纳、满洲里等。这些县市都不大,但具有独特的区位优势,是构筑外向型经济体系、建立跨境经济合作区乃至自由贸易区的重要依托。《西部大开发十二五规划》提出培育和建设一批富有活力的边境重点口岸、边疆区域性中心城市,提升边境口岸城镇功能,形成边境地区要素集聚高地。民族地区应在城镇规划中加大对边境城市的财政投入,特别在基础设施建设、产业培育和生产企业壮大方面给予更多扶持,通过支持边境县市的发展加快区域城市群的发育。

(三) 注重公共服务领域内的合作

民族地区应加强与一带一路沿线国家在公共服务领域内的合作。民族地区与周边国家的合作主要集中在经济领域,社会、文化领域内的合作相对较少。比如,在大湄公河区域经济合作已经启动和计划启动的 81 个项目中,公路、铁路、港口、机场建设共设立了 29 个项目,经费 95.9 亿美元,占总经费的 68.23%;其次是能源项目,占总投资的 15.55%;特别是在前 10 年的项目中,全部项目均安排在交通建设和能源开发领域。从效果看,“进行了 10 多年的大湄公河流域合作对居住在湄公河流域 6500 万人的生活尚未产生实质性影响,已经开发的合作项目受益者大多是当地商贾和精英。大湄公河合作远未成为改变该流域贫困国家和地区社会经济状况的重要因素。”^[16]据统计,中国企业海外投资面临的各类风险中社会风险和文化差异仅次于市场壁垒(22%),分别占 20% 和 12%。^[17]通过扶贫、健康、疾病防治、环境保护等公共服务领域的合作,可以直接使个人受益,从而扩大民间对一带一路战略的共识和认可,减少社会风险,促进一带一路战略的稳定性和可持续性。从长远看,加强公共服务领域的合作有助于构建区域社会资本。区域社会资本反映了区域地方政府、企业界、学术界及民间社会四方合作的程度。区域社会资本突出表现在整个区域共同体内的社会信任方面,

包括区域内各主体间的互相信任、相互团结、彼此依存的价值观念以及区域整体在更高层次区域系统中的声誉。^[18]

此外,公共服务领域合作的一个重要方面是加强人力资源合作。根据学者对广西、云南、新疆等地的调研,能够满足一带一路合作要求的企业管理人员、技术人员及外贸人员非常稀缺,特别是语言类人才匮乏。国内开设小语种语言培训的高校较少,为数不多的毕业生大多供职于北京、上海、广州等大城市,很少回流边境地区。边境地区居民虽然具有语言基础,但缺少专业知识和技能培训,导致民族地区企业参与国际经济合作时过分依赖少数翻译,严重影响了工作效率和进度。^[19]1996年,泰国在孔敬大学设立媚公河学院,为媚公河流域国家培训经济社会领域人才,内容涉及农村及农业发展、贸易投资便利化、移民及项目管理能力建设等。目前,广西正利用语言优势在南宁筹建“北部湾大学”作为培养区域性国际化人才的基地,促进广西与东盟国家的人才交往。宁夏则与世界伊斯兰联盟合作组建了宁夏大学阿拉伯语学院,拟将其建为阿语人才培养输出基地,这将有利于缓解民族地区开展跨境经济合作人力资本匮乏的现状。国家需要采取措施鼓励和支持民族地区积极推进人力资源的合作开发。

参考文献:

- [1] 顾阳. 同 20 个沿线国家开展产能合作, 一带一路沿线国家合作基金超千亿美元[J]. 经济日报, 2016-07-30.
- [2] 李铁立. 次区域经济合作机制研究[J]. 东北亚论坛, 2005(3): 92-96.
- [3] 安虎森, 主编. 区域经济学通论: 区域经济理论与政策[M]. 北京: 经济科学出版社, 2004: 129.

[4] 乐玉成. “丝绸之路经济带”和哈萨克斯坦投资机会[EB/OL]. <http://www.cgthinktank.com/2014-06-04/100072520.html>

[5] 王正毅, 主编. 亚洲区域合作的政治经济分析[M]. 上海: 上海人民出版社, 2007: 374.

[6] 柳姗姗. 各路中欧班列靠政府补贴艰难维生, 几乎全线亏损[N]. 工人日报, 2015-09-23.

[7] 方创琳. 科学选择与分级培育适应新常态发展的中国城市群[J]. 中国科学院院刊, 2015(2): 5-14.

[8] 陈栋生. 区域经济学[M]. 郑州: 河南人民出版社, 1993: 21.

[9] 徐旭忠, 等. 各地争当向西开放核心: 缺乏协调或致恶性竞争[J]. 瞭望新闻周刊, 2015-03-30.

[10] 黄勇. 大湄公河流域环境展望[J]. 中国环境报, 2007-07-20.

[11] 陈章良. 关于加快中越边境地区社会经济发展, 巩固边防维护边疆稳定的提案[EB/OL]. http://finance.ifeng.com/a/20100304/1887907_0.shtml

[12] 王会聪. 西南边界毒品武器走私及人口拐卖猖獗[N]. 环球时报, 2014-12-1.

[13] 杜德斌. 一带一路中华民族复兴的地缘大战略[J]. 地理研究, 2015(6): 5-14.

[14] 习近平. 建设一带一路要发挥地方积极性[EB/OL]. <http://news.sina.com.cn/c/nd/2016-04-30/doc-ifxrtzte9842566.shtml>

[15] (英)彼得·霍尔. 城市和区域规划[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2014: 211.

[16] Jorn Dosch. Economic and Non-Traditional Security Cooperation in the Greater Mekong Sub region[M]. Singapore: Konrad Adenauer Stiftung, 278.

[17] 段心鑫. 搁置的水电站——密松项目风险启示录[N]. 21世纪经济报道, 2011-11-21.

[18] 丁焕峰. 区域社会资本一种重要的区域创新动力[J]. 经济问题探索, 2006(9): 26-31.

[19] 杨小兵. 迈向全球性大国的关键一步: 我国国际次区域经济合作研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2015: 227.

[责任编辑: 明秀丽]