

跨区域合作下云南沟通“廊”“带”的区域战略研究¹

袁伟平， 闰晓燕， 曹洪华

(1. 云南师范大学区域经济研究中心， 昆明 650092；

2. 云南师范大学文学院， 昆明 650092)

【摘要】：改革开放以来，海洋经济、出口导向占据主导地位，资金、技术、人才在沿海地区迅速汇集，加剧了东、中、西部的区域经济梯度差异。“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”成为党的十九大对于中国特色社会主义新时代全新判断。在此背景下，国家实施“一带一路”和长江经济带战略正是推进沿边对外开放，促进区域均衡发展的战略布局。云南处于长江经济新支撑带与孟中印缅经济走廊开放合作的重叠区，在国家“一带一路”和“长江经济带”战略驱动下，迎来了促进内外联动、探索陆路开放、流域均衡发展的战略窗口期。论文基于点轴理论和跨境合作区理论，本着要素约束和效率优先的原则，从当前云南省“八入滇，四出境”的通道格局中，论述并提出云南省对接“长江经济带”和“孟中印缅经济走廊”的优化方案，即为“一轴两翼三区一枢纽”的战略思路与空间布局，为沿边地区外向型发展提供借鉴。

【关键词】：“一带一路”；长江经济带；发展战略；云南省

一、多尺度下的跨区域合作

二十世纪八十年代以来，随着经济全球化和区域经济一体化进程的推进，全球范围的跨区域合作成为区域经济发展的趋势。如北美自由贸易区（缩写NAF-TA）、欧洲经济共同体（缩写EC）、大湄公河次区域（缩写GMS）等跨区域合作框架相继形成，形成冷战后多边-双边区域经济合作的示范效应，促进了多边贸易、产业溢出与人文交流。从人文地理和区域经济学的视角看，区域是一个要素禀赋相对均值的空间概念（陈传康，1986）^[1]。从要素禀赋的均质性看，大致可以划分为地理区域、文化区域、行政区域、经济区域和宗教区域等。作为区域的行为主体，区域合作中的区域属性惯常以行政界线来划分，例如单一的国家及其他行政区以经济合作为目标，区域单元（Robson，1998）^[2]。区域、跨区域和次区域合作框架即为若干国家和地区接壤地区之间的跨国界的自然人或法人，基于平等互利的原则，在生产领域内，通过各种生产要素的流动而开展的较长时期的经济协作活动，进而结合成更大的经济集团或共同体，这充分体现了区域这个概念的全新内涵（张庆霖，2014）^[3]。

从主权国家的维度看，陆路国界的划分下产生诸多边境区域，边境区域是区域的一种特殊类型，它是受制于国家边界效应

¹**【作者简介】**：袁伟平（1980-），湖南洞口人，云南师范大学讲师，研究方向：区域发展与文化创新研究；闰晓燕（1983-），山西寿阳人，云南师范大学博士研究生，研究方向：区域经济与文化地理研究；曹洪华（1982-），河北沧州人，云南师范大学副教授，研究方向：区域与城市发展研究。

【基金项目】：国家社科基金重大项目“中缅泰老‘黄金四角’跨流域合作与共生治理体系研究”（16ZDA041）；国家自然科学基金项目“基于复杂适应系统的城市群产业网络演化绩效研究”（71463067）。

的影响，一方面行政区划和政治体制迥异，另一方面地理特征、民族构成、文化传承一脉相承，进而形成了边界两侧国家边境地区人类经济活动的空间关系（李铁立、姜怀宇，2004）^[4]。在不同的历史阶段和地域政治格局下，边境区域具有不同的区域功能，这既可能导致边境冲突的“零和博弈”效应，又能够因势利导的发展成为沿边经贸合作“双边共赢”格局。在和平与发展的时代背景下，共同建设跨境合作区成为主权国家谋求次区域合作中的重要一环和理想场地。从区域合作看，共建“一带一路”正是我国顺应世界多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化的潮流，秉持开放的区域合作精神，致力于维护全球自由贸易体系和开放型世界经济的重大举措（李晓，2015）^[5]。

从一国内部的行政区划看，不同行政区之间也存在着合作与竞争的关系。本世纪 50 年代，围绕平衡增长与非平衡增长进行了激烈地论争，经济学家佩鲁基于非均衡的思想提出了增长极理论。通过整合资本、人才、基础建设等要素集聚于某一优势区域，实现局部节点区域的快速增长，在注重节点城市发展效率的基础上，通过产业溢出辐射周边区域，实现了由非均衡发展到均衡发展的过程^[6]。基于增长极理论，陆大道院士提出了指导我国区域开发格局的点轴理论。改革开放以来，基于“效率优先、注重公平”的原则，我国区域经济发展呈现“T”字、“开”字、“井”字等空间开发格局^[7]。然而，随着东中西三级阶梯的经济发展梯度加剧，缩小区域经济差距，促进东中西均衡发展成为学术界和政策制定者关注的焦点。基于这一背景，依托长江黄金水道，促进长江沿线节点城市的产业分工与区域协作，长江经济带战略得以上升到国家层面。

云南是长江经济带和孟中印缅经济走廊的交叠区，起着沟通两大战略的重要作用，实现国家“一带一路”战略，特别是孟中印缅经济走廊战略落地，需要发挥云南重要抓手作用。在此战略背景下，如何与长江经济带各省市形成良性互动，共筑孟中印缅经济走廊，以此提升云南自身经济发展，成为了云南目前亟待解决的重大现实问题。论文基于点轴理论和跨境合作区理论，本着要素约束和效率优先的原则，从当前云南省“八入滇，四出境”的通道格局中，论述并提出云南省对接“长江经济带”和“孟中印缅经济走廊”的优化方案。

二、区域困境

长江经济带向西开放可以从西北进入中亚，但更重要的是从云南进入南亚。孟中印缅经济走廊正是长江经济带向西开放的重点区域。但受制地理障碍、孟印缅体制差异；沿江 11 省市自成体系的发展格局；通而不畅的云南通道经济、开放开发严重不足的瑞腾芒三角区，等等，阻碍了长江经济带向西开放的力度、强度。

（一）地理阻隔和体制差异

喜马拉雅山脉及其余脉横断山脉，将中国与孟印缅分割成相互独立的地理单元。孟中印缅四国社会经济体系各有特色，差异显著，相关国家制度差异导致中国的向西开放政策受阻，这种分割阻碍了中国与孟印缅的经济、人员交流。从沿边开放的视角看，横断山最西的山脉高黎贡山西坡，中国拥有德宏州全境和保山市两个县 2.2 万平方公里的国土，为孟中印缅经济合作示范区提供了天然的场所。

（二）“各自为政”的沿江发展格局

由于分灶吃饭的财政体制，长江流域各省市“诸侯经济”十分明显，客观上阻碍了长江经济带一体化进程。行政壁垒作用于市场经济，导致市场割据，产业趋同，恶性竞争加剧，制约了长江经济带综合经济实力的提高。比如汽车工业，长江经济带内的上海、南京、南昌、芜湖、武汉、十堰、重庆、成都等地，由于产业、产品同构，阻碍了流域对外开放整体实力的提高，在孟中印缅经济走廊建设中，还未发挥出长江经济带的合力^[6-7]。

（三）通而不畅的云南通道经济

改革开放以来，云南省经济发展取得了显著成绩，但云南经济发展的不足也是非常明显的，由于云南地处祖国西南边陲，资金、技术、人才等要素难于集聚，与全国的差距持续拉大。打通云南通往东南亚和南亚、印度洋的国际大通道是向西开放的核心，但目前泛亚铁路西线的保山-瑞丽段、中线玉溪-磨憨段还未启动建设，境外段推进工作也停滞不前，国际大通道建设严重滞后。除国际大通道建设严重滞后，还存在通而不畅的问题。由于投资、贸易、通关不便利，阻碍了人员、货物、信息的快速通达，交流合作缺乏活力，东南亚、南亚市场潜力没得到充分挖掘。

（四）失落的瑞腾芒三角区

高黎贡山是横断山脉中最西部的山脉，怒江沿山脉东部顺流而下，进入缅甸后注入印度洋，是中国西南前出印度洋的最后一道自然屏障。战国时期的“庄僑入滇”，开启了华夏文化向西南传播的历史，经过秦、汉、唐、宋等朝代的努力，华夏民族逐渐将横断山控制在中央王朝的领土之内。抗战 8 年间，穿越横断山的滇缅公路、中印公路在二战的特殊背景下建成通车，孟中印缅出现了第一次历史性合作。由于横断山阻隔了内陆产业向该区转移，周边国家产业处于更低层次。由于怒江和高黎贡山的自然分界，瑞腾芒三角区适合构建面向孟中印缅经济走廊的自贸区，与长江经济带上海自贸区相互对应，促进孟中印缅经济走廊的建设，借助建设经济飞地形式，实现新型城镇化和工业化。

三、战略背景

从外部看，实施“一带一路”战略，是党中央主动应对全球形势深刻变化、统筹国内国际两个大局作出的重大战略决策。改革开放以来，我国取得举世瞩目的经济成就，但过度依赖外需拉动的增长方式难以为继，“出口导向”需要向“内外驱动并重”转变，“局部联动”需要向“区域联动”升级，“区域优先”需要兼顾“整体均衡”。从国内看，“长江经济带”战略是经济增速的换挡期，国家转变国土开发模式和区域经济发展方式，即从过去过度依赖沿海发展，到促进东中西三大地带协调发展的战略举措^[8]。在此背景下，国家提出了“一带一路”和长江经济带战略。2014 年 9 月 25 日国务院印发的《关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》中，推动滇中区域性城市群发展被正式提升到国家战略层面，云南成为长江巨龙内向拓展的龙头^[9]。2015 年 5 月 27 日，《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》发布六大经济走廊规划，中国—中南半岛、孟中印缅两大经济走廊建设落在云南版图上^[10]。2015 年 1 月 19 日至 21 日，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平深入我省考察指导工作，提出“主动服务和融入国家发展战略”的要求和“面向南亚东南亚辐射中心”的定位^[11]。2015 年 5 月，张高丽副总理在亚欧互联互通产业对话会上阐述中国与“一带一路”沿线国家规划建设六大经济走廊，并强调了设施联通的重要性^[12]。2017 年 11 月 19 日，中国提出与缅方共同探讨建设北起中国云南，经中缅边境南下至曼德勒，然后再分别向东西延伸到仰光新城和皎漂经济特区的“人字型”中缅经济走廊，形成三端支撑、三足鼎立的大合作格局。

四、战略布局

（一）总体思路

围绕“努力成为民族团结进步示范区、生态文明建设排头兵、面向南亚东南亚辐射中心。”三大新战略定位，依托“一带一路”和长江经济带战略建设，抓住国家赋予的长江经济带对接孟中印经济走廊的定位，借沿江八省之势，扩大开放合作，强化分工合作、承接产业转移，建设生态屏障，找准“四大定位”，以交通优势和锐意改革促成瑞丽-腾冲出口加工集聚区，以消除贫困与促进劳动力转移促成乌蒙山产业承接加工协作区，以生物旅游资源与清洁水电优势促成金沙江生态经济走廊，以产业转型升级与新型工业化促成滇中产业集聚区，形成“一轴两翼三区一枢纽”的云南融入长江经济带战略布局，实现扶贫攻坚、产城融合、人地和谐、产业升级、富民兴滇的云南融入长江经济带发展新格局。

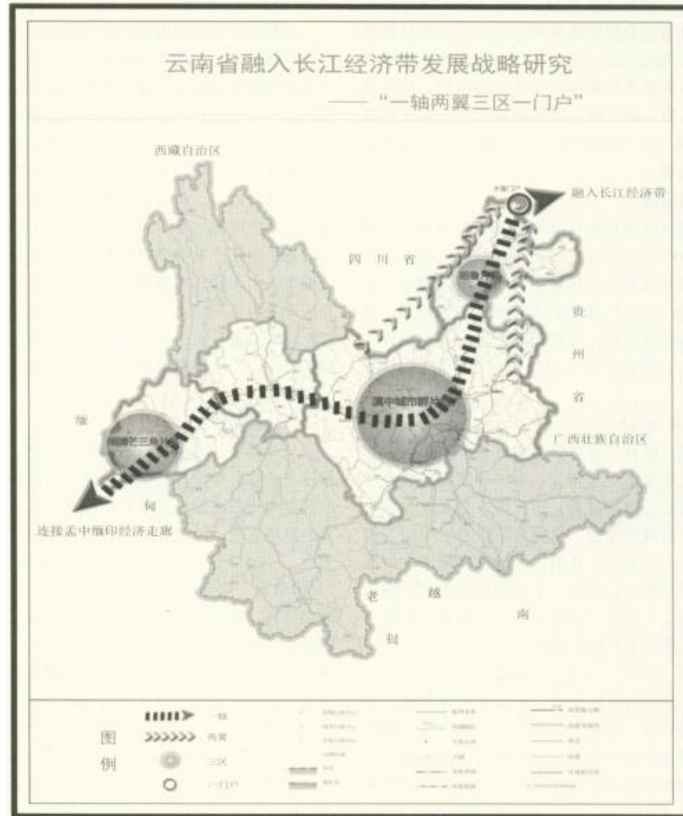


图1 “一轴两翼三区一门户”空间布局示意图

(二) 空间布局

“一轴两翼三区一门户”：所谓的“轴”，即沿水富-昭通-昆明-芒市-瑞丽的交通线发展轴；所谓的“两翼”，即金沙江中下游和乌蒙山片区；所谓的“三区”，即昭鲁产业承接区、滇中城市经济区和瑞腾芒三角区；所谓的“门户”，即水富“门户”枢纽。沿轴线重点推进，带动“轴”边区域；以水富为门户，连接黄金水道；以昭鲁为前沿，进行产业承接；以瑞腾芒为大门，向西开放；以滇中城市圈为枢纽，肩挑两头；以金沙江、乌蒙山为两翼，构筑生态屏障。最终形成：促两头、强中间、内联外通、两翼齐飞的战略格局。

五、功能衔接

以交通链接为基础，以产业融人为根本，内引沿江产业，外联缅孟印，构建云南水陆联运、溯江而上、承内启外、互惠共赢的对内对外开放新格局。

(一) 水陆联运，打通长江经济带-孟中印缅经济走廊大动脉

云南水富港与长江相连，水富-昆明-瑞丽的交通干线沟通着孟中印缅经济走廊，因此，扩建水富港，提升水富-昆明-瑞丽的交通干线运力，实施水陆联运，是充分利用长江黄金水道，实现云南物流成本降低、长江经济带和孟中印缅经济走廊畅通的重要手段。积极推进宜宾港-水富港共建机制，打破行政区划藩篱，探索成本共担、利益共享的分配机制，切实实现水陆联运。沿水富-昆明-瑞丽交通轴线，应加大交通设施投入，构建港口、高铁、高速公路、航空、油气管道综合交通体系，并对物流体系、产业体系和园区体系进行综合布局，从交通和产业两方面推进长江经济带和缅孟印的有效衔接。同时，应开展国际合作，

推动国外段交通大动脉建设，重点推进瑞丽—皎漂铁路和瑞丽—曼德勒—皎漂港高等级公路建设。^[8-9]

（二）溯江而上，打造金沙江-乌蒙山生态经济带

缩小区域发展差距、促进金沙江地区协调发展是长江经济带战略的内在要求。金沙江流域应以生态文明建设为中心，以扶持沿江产业发展为支撑，以促进居民脱贫致富为目标，加强交通基础设施投入力度，构建金沙江航运网络体系；完善生态补偿与人口转移政策，确保金沙江生态承载力；发挥水电与生物资源优势，建设水电清洁能源基地和载能产业园区，构建清洁产业支撑的生态经济带。围绕乌蒙山区扶贫攻坚的目标，以打造面向长江水道的交通体系为突破口，以劳动力转移与就地就业为路径，以承接长江经济带产业转移为支撑，探索构建云贵川跨区域产业承接协作方式，重点发展交通物流业、劳动密集型产业和生态旅游，形成川滇贵三省诸县分工协作的产业承接园区和长江上游生态屏障，实现乌蒙山区脱贫致富，既是“经济从沿海起步、溯内河向纵深腹地梯度推进”的现实实践，也是“确保一江清水绵延后世”的具体体现。

（三）承内启外，做强滇中城市群外向经济辐射力

构建引领作用显著的滇中城市群，是推动云南经济社会又好又快发展的重要手段，是融入长江经济带的具体任务，也是建设孟中印缅经济走廊的战略举措。滇中地区中央商务、先进制造、空港物流、生物制药、重化工等产业均具有相当规模，是云南经济最发达地区，只有做实做强滇中的支撑作用，扩张滇中城市群的外向辐射力，才能实现两大战略在云南的首尾衔接。以昆明为中心的滇中城市经济圈，在未来发展过程中，须以发展外向型经济为重要手段，建设面向南亚和东南亚的区域性金融中心，促进产融互动；夯实滇中陆路港建设，设置昆明综合保税区，提升昆明面向东南亚、南亚开放的中心城市功能；推动滇中产业集聚区发展，引领云南全省参与孟中印缅经济走廊合作、大湄公河次区域经济合作，承担起“链接”两大战略的重要职责。

（四）互惠共赢，试点瑞腾芒自贸区，润通孟中印缅经济走廊

构建瑞腾芒自贸区，需借力沿江 11 省市，赋予各省市建设发展权，形成云南搭平台，各省市出产业，外需市场起决定作用的外向型产业集聚区。外向型产业集聚区是长江经济带打通孟中印缅经济走廊的先决条件，以外向型产业集聚区为基础，以带动边民就业和跨境区域发展为功能，在一类口岸构建中缅跨境产业合作区，激发缅方参与孟中印缅经济走廊战略的积极性，为泛亚高铁和第三亚欧大陆桥建设扫除障碍。中缅跨境产业合作区在税收分成、跨境就业等方面采取地方让利缅方、国家补贴地方、政府奖励企业的模式，激发实施主体积极性，实现良性发展。跨境产业合作区资金投入少、共赢功能强，模式一旦成功，可向云南省乃至全国陆路口岸推广。通过瑞腾芒陆路自贸区实验，引入沿江外向型产业，增强跨国产业分工协作，带动邻国居民就业增收、协助邻国产业结构升级，让缅孟印三国在合作中共享成果，在互惠中密切要素联系，在要素流动条件下开启第三亚欧大陆桥建设，实现孟中印缅经济走廊战略。

六、对策建议

（一）建设滇东北生态补偿示范区

滇东北生态补偿示范区担负两方面的改革试验：探索经济发展和生态保护良性互动机制、探索横向生态补偿机制。建议：生态受益的长江中下游省市按一定投资额度向云南转移劳动密集型产业，吸纳滇东北富裕人口，减少滇东北依赖土地生存的人口数量，最终实现长江经济带“水清地绿天蓝的生态廊道”。

（二）开辟瑞腾芒自贸区

自贸区担负的改革试验：探索沿江省市向西开放路径、探索孟中印缅经济走廊建设路径。建议：建设飞地经济园区，借助

长江流域诸省市产业转移和对外开放的动力，依托飞地形式引入长江流域 10 省市在区域内建立各自的产业园区，园区产品以出口到孟印緬三国为主，推动孟中印緬经济走廊建设；吸收并修改上海自贸区的投资贸易规则，推动政府从重审批过渡到重监管的改革，推进人民币区域化进程，使人民币在孟中印緬经济走廊中充当支付货币或储备货币。

（三）打造面向南亚、东南亚的昆明区域性金融中心

担负的改革实验：试点长江经济带金融合作创新、试点人民币自由贸易账户。建议：积极引进符合条件的民间资本和緬孟印资本在昆明发起设立金融机构。探索创新金融产品，鼓励开展融资租赁服务，支持孟中印緬交通基础设施标准化建设；试点自由贸易账户制度，在投融资汇兑便利、人民币跨境支付、离岸金融业务和外汇管理体制改革的改革等方面探索经验，为人民币国际化闯出一条沿边金融、跨境金融的新路径。

（四）复制上海自贸区模式，谋划昆明自由贸易试验区

昆明综合保税区担负两方面的改革试验：探索边疆地区外向型产业承接和产业培育机制，探索面向緬孟印的经济开放模式。建议：以长水空港经济区为主体，对滇中产业新区、昆明出口加工区进行部分整合，形成产业承接有序和错位培育的综合保税区；以昆明综合保税区为瑞腾芒自贸区的重要支撑和有益补充，共同担负开拓緬孟印市场的重要任务。随着沿边开放进程，在昆明综合保税区的基础上，实施争取设立中国（昆明-瑞丽）自由贸易试验区。

[参考文献]：

- [1]陈传康. 区域概念及其研究途径[J]. 地域研究与开发, 1986 (1) : 10-14.
- [2]Robson P. Economics of International Integration : Fourth Revised Edition[J]. Routledge Chapman&Hall, 1998.
- [3]张庆霖. 次区域经济合作模式的演化：边境区域经济合作——GMS 框架下以我国西南边境为例[J]. 经济问题探索, 2014 (11) : 81-86.
- [4]李铁立, 姜怀宇. 次区域经济合作机制研究：一个边界效应的分析框架[J]. 东北亚论坛, 2005, 14 (3) : 90-94.
- [5]李 晓, 李俊久. “一带一路”与中国地缘政治经济战略的重构[J]. 世界经济与政治, 2015 (10) : 30-59.
- [6]安虎森. 增长极理论评述[J]. 南开经济研究, 1997 (1) : 31-37.
- [7]陆大道. 关于“点-轴”空间结构系统的形成机理分析[J]. 地理科学, 2002, 22 (1) : 1-6.
- [8]陆大道. 建设经济带是经济发展布局的最佳选择——长江经济带经济发展的巨大潜力[J]. 地理科学, 2014, 34 (7) : 769-772.
- [9]《中国水运》编辑部. 国务院印发《关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》[J]. 上海城市规划, 2014, 14 (5) : 121-121.
- [10]国家发展改革委, 外交部, 商务部. 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[J]. 交通财会, 2015 (4) : 82-87.

-
- [11]任 佳. 建设面向南亚东南亚辐射中心[J]. 社会主义论坛, 2015 (4) .
- [12]李怀岩, 伍晓阳. 孟中印缅走廊的机遇与挑战[J]. 瞭望, 2015 (22) : 51-53.
- [13]陈利君. 建设孟中印缅经济走廊的前景与对策[J]. 云南社会科学, 2014 (1) : 1_6.
- [14]屠年松, 罗云. 经济一体化中的边界效应研究综述[J]. 经济问题探索, 2015 (10) : 185-190.
- [15]李慧玲, 马海霞, 陈 军. “一带一路”战略下中印、中巴贸易增长因素研究——基于修正的 CMS 模型分析[J]. 经济问题探索, 2016 (3) : 127-135.
- [16]章秀琴. 长江经济带对外贸易区域差异及影响因素的实证研究——基于省级动态面板数据 GMM 方法[J]. 经济问题探索, 2017 (2) : 91-96.