

我国陆地边境口岸县设市研究*

蔡翼飞

(中国社会科学院 人口与劳动经济研究所,北京 100028)

摘要:陆地边境口岸是国家对外开放格局中的重要支点,提升口岸地区的经济地位,完善口岸的社会功能,将口岸打造成集聚要素的平台,不仅有利于培育西部地区新的增长点,也有利于维护边疆稳定和民族团结。目前,口岸地区是我国经济整体格局中的薄弱环节,其发展水平甚至落后于西部地区的平均水平;启动陆地边境口岸县设市区划调整,是促进口岸区发展的重要“抓手”,也是新型城镇化战略提出的重要任务。国家应尽快修订设市标准,成立口岸县设市咨询委员会,积极推进口岸县设市试点,并赋予口岸地区政府更高的外事权限,提高口岸地区基本公共服务水平,促进口岸地区的发展和繁荣。

关键词:陆地边境口岸;口岸地区;设市区划调整;设市标准;新型城镇化;人口聚集规模;城市辐射功能;边境贸易

中图分类号:F299;F127

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2014)05-0090-11

一、引言

我国有漫长的陆地边境线,与 14 个国家接壤,分布有众多的边境口岸,这些口岸是中国与相邻国家经贸交流的“窗口”。如果说改革开放以来的 30 多年中,中国对外开放战略重点是以沿海地区为载体的“向东开放”;随着沿海地区贸易增长速度放缓,以及周边国家与中国经贸合作日益活跃,那么未来深化开放必然要大力推动以边境口岸为阵地的“向西开放”。我国正在大力推进新型城镇化战略,在此背景下,依托口岸建设边境城市,凭借城市提升口岸功能,对带动西部地区追赶全国城镇化步伐具有重要的意义。这一点也在国家重大战略决

策中也得到了体现。《西部大开发“十一五”规划》中指出要推动重点口岸城镇跨越式发展;《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》中提出把重要边境口岸逐步发展成为中小城市;《国家新型城镇化规划(2014-2020 年)》提出培育壮大陆路边境口岸城镇,确立了面向东北亚、中亚、东南亚和南亚四个方向的 38 个重点建设边境口岸城镇。

近年来,关于边境口岸发展方面的研究成为区域发展领域的热点问题,现有文献主要从三个方面加以讨论:一是对口岸发展的特征事实进行考察。郭来喜(1994)对口岸的类型进行了较为全面梳理,认为按照管理层次分为一类口岸和二类口岸,按照口岸运输方式可分为空运口岸、陆路口岸和水运口

* 收稿日期:2014-05-15;修回日期:2014-07-05

基金项目:国家社会科学基金青年项目(13CJL068)“我国人口-经济分布匹配性与区域均衡发展的路径选择”

中国社会科学院创新工程项目“城乡劳动力流动、公共服务均等化与新型城市化”

作者简介:蔡翼飞(1982—),男,河北邯郸人;博士,助理研究员,在中国社会科学院人口与劳动经济研究所工作,主要从事区域经济、城市经济研究;Email:yifei_11111@126.com。

岸,按照空间位置可分为沿海口岸、内陆口岸和沿边口岸。张国坤等(2003,2005)对陆路边境口岸的空间分布和类型进行了考察,并对口岸地区发展现状与问题进行了剖析。戴鞍钢(2004)从历史的视角审视了中国陆地边境口岸发展与其腹地的互动关系,指出了东西部地区的口岸发展巨大差距形成的原因。二是分析口岸发展对经济格局的影响,特别是强调口岸与腹地经济一体化的重要性。周一星等(2001)探讨了口岸城市与其经济腹地的互动关系,认为二者的动态耦合作用可以形成对外经济联系区,以对外联系区为依托可以更好地促进边境地区对外经贸合作的开展。张爱珠(1999)在分析各类口岸城市基本特征的基础上,认为口岸城市和其经济腹地实现经济一体化是必然趋势。三是对边境口岸城镇发展的意义与推动政策进行探讨。胡公民(2008)认为边境口岸城镇发展具有重要意义,筛选了一些能够作为发展重点的边境口岸城镇,并提出了推动口岸城镇发展的思路与建议。

通过对文献的梳理,结合对经济发展现实的思考,我们认为现有文献对边境口岸的研究尚存在两方面不足:一是对口岸地区基本的特征事实缺乏科学的分析。现有对口岸特征事实的描述停留在定性研究的基础上,对其经济发展水平、城镇化进程和基本公共服务配置缺乏定量考察,因而对其发展存在问题的认识不够深刻,提出的政策也缺乏可靠的依据。二是对口岸地区发展的政策建议缺“抓手”,缺乏破解口岸地区发展瓶颈的有针对性的策略。从国家的发展战略出发,结合当前研究不足,我们认为启动“口岸县设市”区划调整,是目前促进口岸地区乃至边境地区发展的政策“切入点”。因此,本文首先以我国陆地边境口岸所在的县(县级市)行政区域为研究对象,分析口岸地区的经济、社会发展现状;接着,从城市的基本内涵出发,结合中国现有的设市标准和发达国家的经验,提出口岸县设市的基本原则、指标体系和标准,并筛选出目前能够作为设市对象的口岸县;最后,提出促进口岸地区发展和加快口岸县设市工作的政策建议。

二、我国陆地边境口岸基本状况

陆地边境口岸原本指人流和物流从国内出口到陆地接壤国家或者进入的通关口。随着贸易交流的增长,在口岸周围及毗邻的中心城镇,一些具有交通运输成本优势的地点开始不断聚集经济活动和人口。因此,对口岸的分析不仅应包括口岸本身,还应包括口岸附近的城镇及其所在的行政区域。按照现有的分类体系,口岸分为一类和二类。一类口岸由国家设立,一般选择那些发展基础比较好、贸易规模较大的口岸。二类口岸则由所在省设立,各方面与一类口岸有一定差距。显然,设市对象主要应从一类口岸中产生,故本文只考察一类口岸所在地区的状况。

1. 边境口岸广泛分布于沿边各省

我国沿边境共有一类对外开放口岸 75 个(见表 1),分布在东北、西北和西南三个方向的边境线上;拥有一类口岸的省区有 8 个,包括内蒙古(6 个)、辽宁(1 个)、吉林(11 个)、黑龙江(15 个)、广西(9 个)、云南(14 个)、西藏(5 个)、新疆(14 个)。口岸所在行政区为地级市的只有 1 个(丹东),24 个为县级市,剩下的 50 个均为县。

2. 口岸地区经济发展低于西部平均水平

总体来看,口岸地区地广人稀,经济发展水平不高,财政实力薄弱,属于经济欠发达地区^①。2010 年,口岸地区行政区域总面积达到 70.6 万平方公里,占全国总面积的 7.4%;常住人口为 1 294.5 万人,仅占全国总人口 0.97%;人口密度相对全国较低,每平方公里人口 18.3 人,仅相当于全国平均人口密度的 13.1%。从经济发展水平来看,2010 年,口岸地区人均 GDP 为 21 479 元,比全国平均水平 29 940 元低 8 461.6 元,相当于全国水平的 71.7%,而同期西部地区整体人均 GDP 相当于全国的 75.0%。由这两个指标可大致反映出口岸地区经济发展水平不仅落后于全国,也落后于西部地区的平均水平。

^① 由于丹东口岸所属区域为地级市,与其他口岸地区不在同一个行政层级且不涉及设市问题,因此以下所说的口岸地区并不包括丹东市。

表1 我国陆地边境口岸的空间分布

所在省区	口岸名称	所在县级区域	所在地级区域	口岸与城区(县城)的关系
内蒙古	二连浩特	二连浩特市	锡林郭勒盟	一体
	满洲里	满洲里市	呼伦贝尔市	一体
	策克	额济纳旗	阿拉善盟	70公里
	满都拉	达尔罕茂明安联合旗	包头市	120公里
	珠恩嘎达布	东乌珠穆沁旗	锡林郭勒盟	60公里
	甘其毛都	乌拉特中旗	巴彦淖尔市	120公里
辽宁	丹东	元宝区	丹东市	一体
吉林	集安	集安市	通化市	一体
	珲春	珲春市	延边朝鲜族自治州	一体
	图们	图们市	延边朝鲜族自治州	一体
	圈河	珲春市	延边朝鲜族自治州	40公里
	长白	长白县	白山市	一体
	古城里	延吉市	延边朝鲜族自治州	120公里
	开山屯	龙井市	延边朝鲜族自治州	50公里
	临江	临江市	白山市	50公里
	南坪	和龙市	延边朝鲜族自治州	40公里
	三合	龙井市	延边朝鲜族自治州	50公里
黑龙江	沙陀子	珲春市	延边朝鲜族自治州	一体
	逊克	逊克县	黑河市	一体
	抚远	抚远县	佳木斯市	一体
	富锦	富锦县	佳木斯市	一体
	同江	同江市	佳木斯市	35公里
	密山	密山市	鸡西市	一体
	虎林	虎林县	鸡西市	一体
	漠河	漠河县	大兴安岭地区	一体
	呼玛	呼玛县	大兴安岭地区	一体
	瑷琿	瑷琿区	黑河市	一体
	萝北	萝北县	鹤岗市	20公里
	绥滨	绥滨县	鹤岗市	50公里
	饶河	饶河县	双鸭山市	一体
	东宁	东宁县	牡丹江市	一体
	绥芬河	绥芬河市	牡丹江市	一体
	嘉荫	嘉荫县	伊春市	一体
广西	友谊关	凭祥市	崇左市	8公里
	凭祥	凭祥市	崇左市	一体
	东兴	东兴市	防城港市	一体
	水口	龙州县	崇左市	30公里
	峒中	防城区	防城港市	100公里
	爱店	宁明县	崇左市	50公里
	硕龙	大新县	崇左市	50公里
	龙邦	靖西县	百色市	40公里
	平孟	那坡县	百色市	50公里

续表

所在省区	口岸名称	所在县级区域	所在地级区域	口岸与城区(县城)的关系
云南	畹町	瑞丽市	德宏州	一体
	瑞丽	瑞丽市	德宏州	一体
	河口	河口县	红河州	一体
	金水河	金平县	红河州	一体
	勐康	江城县	普洱市	30 公里
	天保	麻栗坡县	文山州	20 公里
	磨憨	勐腊县	西双版纳傣族自治州	40 公里
	打洛	勐海县	西双版纳傣族自治州	60 公里
	孟定	耿马县	临沧市	20 公里
	清水河	耿马县	临沧市	80 公里
	南伞	镇康县	临沧市	一体
	片马	泸水县	怒江傈僳族自治州	100 公里
	猴桥	腾冲县	保山市	50 公里
	滇滩	腾冲县	保山市	8 公里
西藏	樟木	聂拉木县	日喀则地区	一体
	普兰	普兰县	阿里地区	一体
	吉隆	吉隆县	日喀则地区	一体
	日屋	定结县	日喀则地区	50 公里
	亚东	亚东县	日喀则地区	10 公里
新疆	巴克图	塔城市	伊犁哈萨克自治州	10 公里
	阿拉山口	博乐市	博尔塔拉蒙古自治州	50 公里
	红其拉甫	塔什库尔干县	喀什地区	150 公里
	卡拉苏	塔什库尔干县	喀什地区	60 公里
	老爷庙	巴里坤县	哈密地区	150 公里
	伊尔克什坦	乌恰县	克孜勒苏柯尔克孜自治州	150 公里
	吐尔尕特	乌恰县	克孜勒苏柯尔克孜自治州	100 公里
	霍而果斯	霍城县	伊犁哈萨克自治州	40 公里
	都拉塔	察布查尔县	伊犁哈萨克自治州	50 公里
	红山嘴	福海县	阿勒泰地区	240 公里
	吉木乃	吉木乃县	阿勒泰地区	20 公里
	塔克什肯	青河县	阿勒泰地区	80 公里
	阿克土别克	哈巴河县	阿勒泰地区	117 公里
	乌鲁斯台	奇台县	昌吉回族自治州	170 公里

资料来源:作者整理,距离数据来自 Google 地球软件。

3. 人口城镇化的空间差异突出

城镇化是国家现代化的必经阶段,也是经济社会转型的重要抓手,城镇化进程是否顺利无论是对于整个国家,还是对某个地区都具有重要意义。因此,考察口岸地区城镇化水平有助于全面把握口岸地区发展现状和问题。2010年,24个口岸城市人口

规模为409万,人口仅占口岸地区总量的31.6%,但城镇人口达到282.5万人,城镇化率达到70%,城镇化水平甚至远远高于全国平均水平。东北口岸地区的城镇化水较高,西北地区处于中间水平,西南地区则较低。具体来看,内蒙古和吉林两省口岸地区城镇化水平超过70%,而广西、云南和西藏不足30%,新疆也仅为33.6%。

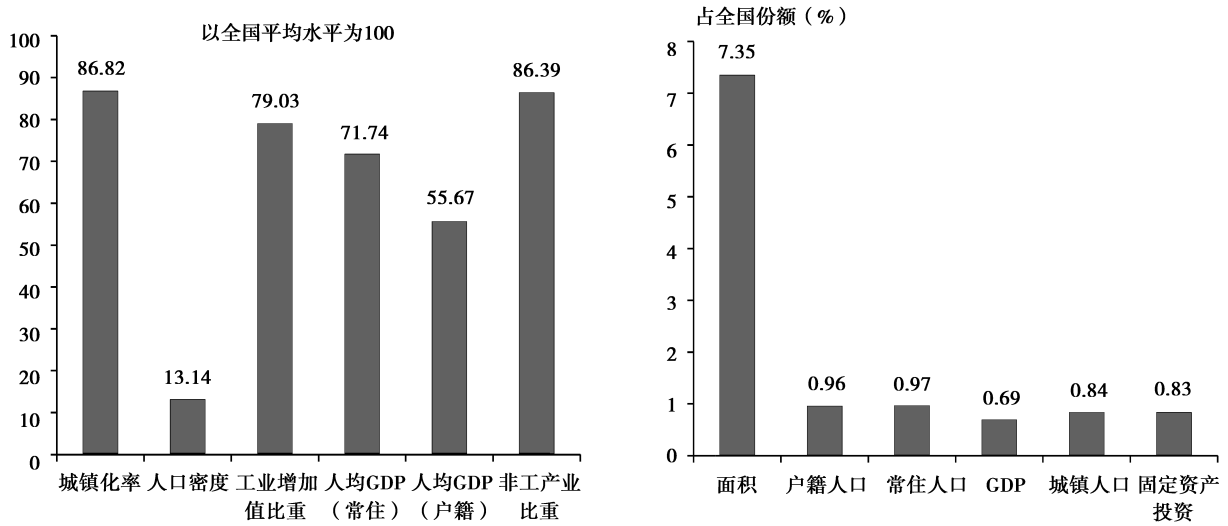


图1 口岸地区经济指标与全国对比及占全国总量的份额

资料来源:根据《2011 中国县市统计年鉴》《2011 年中国区域统计年鉴》和《2010 年人口普查分县资料》数据整理。

城镇化归根到底体现为人口聚集的过程,因此口岸地区中心人口规模和空间结构也是反映其城镇化状态的重要方面。为此,我们计算了2010年口岸地区城关镇或城区的人口规模。口岸城关镇平均人口规模4.6万人,值得注意的是,口岸县市的中心规模差距巨大,比如,最大的延吉市城区人口达

43万,珲春、满洲里、博乐、和龙和龙井的市区人口也分别达到17.6万、17.0万、15.6万、10万和10万,大新、东宁、奇台、腾冲和靖西五个县中心区人口规模超过5万人,而最小的抚远县和达尔罕茂明安联合旗中心区人口不超过1000人。

表2 口岸城市与口岸县主要人口指标比较

	口岸城市平均	口岸县平均	口岸城市/口岸县	标准差	标准差
常住人口/万人	20.7	17.9	1.16	0.50	0.85
城镇人口/万人	13.9	5.4	2.57	0.65	0.73
城镇化率/%	67.3	34.5	1.95	0.25	0.47
区域人口密度/人/km ²	124.9	41.0	3.05	0.89	1.03
中心区人口/人	113 068.2	19 904.9	5.68	0.78	0.98

资料来源:《2011 中国县市统计年鉴》《2011 年中国区域统计年鉴》和《2011 年中国小城镇统计资料汇编》

4. 公共服务配置水平差异显著

完善的公共服务体系是经济、社会健康发展的基础。在教育服务供给上,口岸地区高于全国县级平均水平,但分省来看,西藏、广西、云南和新疆四省区口岸地区的水平低于其他省区,东北地区状况

明显好于其他地区。从医疗卫生服务的供给上看,口岸地区整体也好于全国县级平均水平。但口岸地区社会福利状况却明显与全国平均水平有差距,特别是云南、西藏的差距尤其大。综合来看,东北的口岸地区基本公共服务状况明显好于其他地区,而西藏、广西、云南和新疆的口岸地区则落后于其他省区。

表3 口岸地区基本公共服务状况

	万人普通中小学在校学生数	万人医院、卫生院床位数	万人社会福利院数	万人社会福利院床位数
全国县级区域	1 294.8	23.4	0.3	21.1
口岸地区	1 060.8	27.0	0.3	14.9
内蒙	953.5	29.0	0.2	9.2
吉林	799.5	36.1	0.8	40.1
黑龙江	965.9	19.8	0.2	14.5
广西	1 291.3	22.6	0.4	13.4
云南	1 213.0	24.6	0.1	4.6
西藏	1 439.9	35.0	0.5	5.8
新疆	1 195.7	36.6	0.2	10.7

资料来源:根据《2011 中国县市统计年鉴》《2011 年中国区域统计年鉴》

5. 具备一定聚集产业的交通条件

口岸地区与接壤国家通行主要包括公路、水路和铁路三种方式。铁路边境口岸在货物运输量和通勤保证率上都高于其他交通类型的口岸,这里我们汇总了我国铁路边境口岸地区的交通状况和未来拟修建的重要通道(如表4所示)。铁路运输主要包括中蒙俄、中俄、东乌、北黑、中哈、中吉乌、中

越等铁路,未来还将通行甘泉、中印等铁路干线和直线铁路。满洲里、二连浩特、霍尔果斯、磨憨、瑞丽等口岸城镇已经发展成为重要的边境运输枢纽。水路口岸依托航运和港口,主要分布在东北地区,以黑龙江和松花江主要依托,包括爱辉、嘉荫、萝北、富锦、同江、饶河、临江、长白、珲春、圈河等。这些口岸与区域所在城镇连为一体,物资能够就地消化,本地产品也能便捷地出口到国外。

表4 铁路边境口岸交通状况

省份	开放对象国	交通枢纽口岸	已建和规划的铁路国际通道
内蒙	俄罗斯、蒙古国	甘其毛都	拟修建甘泉铁路
		满洲里	后贝加尔铁路
		二连浩特	中蒙俄铁路
		珠恩嘎达布	赤峰-珠恩嘎达布-乔巴山铁路
黑龙江	俄罗斯	东宁	东乌铁路
		饶河	饶河-比金铁路
		黑河	北黑铁路
吉林	俄罗斯、朝鲜	图们	沈丹线
		集安	梅集线
广西	越南	龙邦	靖西-河内铁路
		凭祥	凭祥-同登铁路
云南	越南、老挝、缅甸	磨憨	中老铁路
		瑞丽	中缅铁路
		腾冲	中印铁路(第二欧亚大陆桥)
西藏	尼泊尔、布丹、印度	亚东	中印铁路
		樟木	中尼铁路
新疆	中亚五国	霍尔果斯	中哈铁路
		吐尔尕特	中吉乌铁路

资料来源:作者根据相关资料整理。

三、口岸县设市的意义、机遇与挑战

口岸作为向西开放的前沿阵地,近些年获得了快速的发展,很多口岸县完全达到了以往设市的标准。但是,中国自20世纪末就暂停了设市工作,时至今日,城市的数量和空间分布已经不能满足新型城镇化的需要,率先启动口岸县设市对优化城市格局具有重要的意义。首先,口岸县设市有利于口岸地区形成规模市场,培育自我发展机能。虽然改市后在行政级别上没有变化,但在区域功能定位和财税、产业以及土地政策上与县有很大不同。这优惠政策相当于给口岸地区发展增添了活力,通过土地政策的放宽,公共设施与公共服务的拓展,口岸地区能够快速聚集中心城区人口,有助于规模市场的形成。其次,口岸县设市有利于人口向口岸的聚集,巩固国家对边境地区的管理。口岸的建设能够吸引内地人口向这些地区迁移,带来先进的生产技术和理念,促进经济发展。一些研究表明,近年来边境地区存在人才外流现象,汉族人口比重快速下降,这不利于当地经济发展和民族融合。最后,口岸县设市有利于口岸辐射力的形成,将周边国家纳入分工体系。中国的发展也应惠及周边国家的发展,边境口岸是最好的依托。增设口岸城市后,以口岸城市为核心,聚集产业,利用国内外的要素资源,把边境线另一侧的地区纳入到统一的产业分工体系中来,既提高了经济发展潜力,又能够树立中国和平崛起的形象,更为关键的是,中国能够通过控制产业链的关键环节,掌握对外交往的主动权。

随着东部沿海地区产业转出的加快、国际次区域合作的深化以及我国综合国力的增强,口岸地区面临的良好的机遇,具体包括三个方面:第一,发达地区产业转移加速,边境口岸具有承接产业的区位优势。东部沿海地区多数已经处于工业化的后期,以低成本劳动为核心竞争力的加工制造业将逐渐转移到中西部地区,以保持低成本劳动力竞争优势。进入21世纪以来,东部沿海的企业开始大举向中西部迁移和投资。对口岸地区来说,这是构建产业支撑的绝佳机遇。第二,随着区域与次区域合作逐步深化,边境口岸成为次区域合作的前沿阵地。我国与东盟湄公河次区域合作已经展开;在上海合作组织构架下,与中亚地区的次区域合作也为新疆产业大发展提供了良好的契机。第三,随着国家经

济实力增强,边境口岸具备了更为坚实的对外合作的基础。改革开放以来中国保持了三十多年的高速增长,经济实力相比过去有巨大飞跃,在国际经济合作中的地位日益提高。边境口岸是我国开放格局中新的“增长点”,正在受到越来越高的重视,沿边开放特区、经济开发区已经开始设置,甚至设立自由贸易区也在考虑之内。

机遇不能错过,但也必须认清口岸地区发展面临的瓶颈:首先,经济规模普遍偏小,缺乏带动区域发展能力。口岸地区的中心区经济规模普遍偏小,人口规模更低,因此,口岸地区很难带动周边地区的发展,区域内部很多地方仍处于极度贫困的状态。其次,口岸功能相对单一,缺乏聚集要素的能力。大多数边境口岸职能是边境贸易和人员过境管理,如果没有相应载体,很难吸引到更多的人流和物流,也不利于城市经济水平的提高。最后,口岸地区一般距离经济中心较远,缺乏大城市的辐射带动。边境口岸地区普遍远离中心城市,在配套设施没有建立、本地消费市场没有形成的条件下,发展制造业的初期投入比较大。而且由于距离大城市的距离较远,接受新思想、新技术比较少,导致市场氛围不足和人才匮乏,企业运行的商务环境也较差。另外,口岸地区受政治环境影响明显,经济发展的波动比较大。近年来一些暴力、恐怖事件威胁到我国边境地区的经济社会稳定和发展,口岸地区首当其冲;同时,周边国家普遍经济发展水平并不高,而且很多国家的政治局势不稳定,也会影响到口岸地区的发展。而口岸地区的上述状态处于一种低水平的均衡中,需要更高层次的外力将其打破,口岸县设市便是有效途径之一。

四、口岸县设市的标准及筛选结果

城市既是一种客观事物的存在,也是人为划分的结果,划分城市是为了便于了解城市实体空间发展的状态,便于政府对城市的管理,便于城镇居民公共服务的供给。设立城市关键的原则是行政意义上的城市边界和经济地理意义上的城市范围要尽可能相一致。因此,需要建立一套科学、严格的设市指标体系和标准。口岸县设市也不例外,这项工作涉及行政管理体制、财税体制、人事体制等方面面的调整,牵涉面巨大,需要有科学的指导。需要注意的是,口岸的地理位置和政治意义比较特

殊,设市指标体系中需要将这些特殊因素考虑进来。为提高口岸县设市标准的科学性和可操作性,这里主要从三个方面考虑指标体系的构建:一是城市的概念及内涵,二是国家现有设市标准,三是其他国家的设市标准。

从城市的内涵来说,城市是“人”的聚集和“物”的集聚互动发展的结果。“人”的聚集即人口的集聚,这是城市存在的核心标志,也是经济活动最终服务的对象。“物”的集聚是指产业集中和城市公共服务完善的过程。产业活动的聚集是人口集聚的根本动力,产业活动提供了就业岗位,维系人们的生存;城市功能不断完善为产业的发展和人们的生活提供良好的环境。人口向城市的聚集一方面为产业活动提供了充分劳动力资源,另一方面因人与人之间密切交流而产生的创新思想也带来产业活动效率的提高。因此,城市最基本的内涵包括人口聚集、经济聚集和基本公共服务覆盖三个方面。

目前,中国建制市的设立工作主要由民政部负责,主要依据是1993年出台的《国务院批转民政部关于调整设市标准报告的通知》(以下简称《通知》)。《通知》按照人口密度将县划分为几类,对每一类的县设市都提出了具体的标准。以人口密度超过400人/平方公里的县为例,设市标准为县政府驻地镇非农产业人口超过12万、全县工业产值比重超过80%、总规模超过15亿元、自来水普及率超过65%、道路铺装率超过60%等。其他几类县设市指标相同,差别在于门槛值不同。由此不难看出,中国县设市的指标总体上可划分为三类:第一类是经济指标,包括工业产值、产业结构、财政收入等;第二类是人口指标,包括中心区人口规模、县域人口规模等;第三类是公共服务指标,包括道路铺装率、自来水普及率等。不难发现,《通知》中所列出的设市标准也基本与城市内涵的要求相符合。

发达国家已经进入成熟的城镇化时期,它们采用的标准是经过长期摸索和实践保留下来的,具有很强的参考价值。由于不同国家先天条件迥异,各国设市的标准也不尽相同。国土面积较小的国家,城乡划分的标准相对简单,一般采用比较简单的城镇划分标准:有的以人口规模指标作为确定城镇的依据,例如科摩罗为5000人、古巴为2000人、格陵兰为200人、奥地利为5000人、捷克为2000人、爱尔兰为200人、斯洛伐克为5000人,等等;还有的国家以景观指标作为依据,如英国,其城镇空间的

定采取的是城市实体范围划分方法,包括对建筑用地、交通基础设施、建筑间距等的具体数值的规定。国土面积较大的国家,则往往会采用景观、功能和行政区多重指标复合的方法划分城乡。例如,美国将城市划分为城市化区域和城镇点两个维度,城市化区域的划分标准包括人口密度、人口规模、市政设施、工业和服务业企业等,城镇点的确定要求人口规模在2500人以上,并设有管理机构。日本城镇空间的确定也采用指标复合的方法,既包括人口规模指标,也有景观指标,还涉及功能性指标。就中国而言,设市标准应该参照比较大的经济体的模式,具体来看,应包括人口聚集规模、市政设施等反映城市功能的指标。此外,中国正处于经济快速增长和工业化不断深化的阶段,城市扩张的动力离不开经济的发展,因此城市的设立标准还必须引入经济发展水平指标。

我国口岸地区集边疆、民族、经济落后和对外交流合作等多重区域类型于一身,设市指标体系的确立须考虑这些特殊性,这里主要考虑以下原则:

第一,前位度与门槛值相结合。口岸县多为经济欠发达区域,欠缺城市中心的带动,通过改市能够起到带动周边地区发展的作用,设市标准应具备筛选出具有较强带动能力的口岸县的功能。带动能力可通过指标值的前位度来表示,本文设定前位度为各省前5位。但排位并不能全面反映设市选择的合理性,从各国经验来看,对城市的界定一般都需要有一定的基本数值标准,即需要确定相应的门槛值。

第二,各省区设市数量大体平衡。中国是一个地区发展水平差异比较大的国家,口岸县设市是促进边境地区发展的重要战略举措,为此,应保持省区间和区域间设市数量的大体平衡,特别是对经济发展水平最低的几个省区,应该适当照顾。

第三,设市标准应具有动态性。经济发展和城镇化是个长期的过程,在这个过程中,口岸的发展速度也并非一成不变。口岸之间在发展潜力上差异很大,有些目前实力和规模还不够的地区增长很快。因此,每隔一定时期,要对口岸地区发展状态进行重新评估,增添达标口岸县进入市建制行列。

第四,应考虑口岸县在对外开放格局中的地位。目前,我国与俄罗斯、中亚和东盟建立了比较紧密的外交关系,例如上海合作组织、中国—东盟自由贸易区等,与这些国家和地区的经贸合作增长

迅猛,对这些国家开放的边境口岸贸易量也随之迅速增加,带动了口岸地区相关行业的发展。因此,如果口岸在整体开放格局中的地位比较重要,也应该对这些口岸进行重点考察。

根据我国当前设市标准和国际经验,口岸县设市标准包括四类指标(具体指标归纳在表5中):

一是人口聚集规模。本质上,城市是人口聚集的中心,故一个人口聚集点规模越大,越有条件成为城市。因此,人口规模是设立城市的核心指标,在其他指标缺失的情况下,应以人口聚集规模指标为准。另外,口岸县的人口总规模也需要考虑。按照人口迁移的规律,人口总是先前往距离最近的城市中心,因而口岸县的城镇中心首先要吸纳本地的农村人口。如果本地区人口稀少,人口要从外地迁移过来,这无疑提高了迁移门槛,增加了城镇化的成本。同时,中国区域之间人口分布差异巨大,因此在设定人口聚集规模时还必须考虑区域差异,例如:西藏自然条件不适宜大规模的人口聚集,而东北地区生态环境容纳能力相对较强,人口聚集规模可以比较大,因此我们对西南、西北与东北地区的人口规模门槛进行了差别化对待。

二是经济发展水平。我国是一个空间发展极不均衡的国家,城乡差异是其最突出的表现,经济发展过程中迫切需要以城带乡,通过要素的流动、产业的分工、规划的协同、政策的联动实现城乡协调发展的目标。这就要求城市必须有足够的经济

辐射能力,即城市有足够大的经济产出规模和比较高的人均产出水平。对经济发展水平的考察有两个指标:地区生产总值和人均地区生产总值,如果口岸县这两个经济指标在全国或全省中排序比较靠前,那么可以认为其具有较强的辐射和带动能力。

三是交通区位条件。一个地区经济发展的关键因素是能否便利地和区外进行生产要素和产品的交流。要素和产品交流成本取决于交通基础设施的完备程度,以及距离原料生产地和商品消费地的距离。边境口岸是国外货物和人员进入我国的第一站,也是我国商品运往国外最近的地方,理论上说进行出口加工贸易成本要低于其他地方。从边境口岸之间的对比来看,铁路和水路口岸的物流成本要大大低于公路口岸,故这两类口岸具有一定的交通区位优势。根据以上分析,为反映交通区位条件,我们设定一个定性指标(是否有港口或者是否为铁路口岸)和一个定量指标(口岸县的路网密度)。

四是与对岸国的贸易量。贸易量反映了口岸的发展潜力,大量的货物进出口会带动口岸贸易服务的发展,并有可能带动口岸加工贸易的发展,进一步通过相应产业的聚集带动城市的发展。随着边境地区经济的发展,如果对岸国与我国贸易量比较大,那么通过该口岸的货物量将有很大增长空间。因此,我们也将对岸国与我国的贸易量作为衡量边境口岸未来通关贸易量增长潜力的重指标。

表5 我国陆地边境口岸县设市指标体系

指标类型	具体指标	前位度	门槛值
人口聚集规模	县域总人口规模	各省前5位	不低于30 000
	城关镇人口规模	各省前5位	西南与东北地区>5 000 西北地区>2 000
经济发展水平	经济规模	各省前5位	—
	人均地区生产总值	各省前5位	—
交通区位条件	路网密度	各省前5位	—
	重要通道的关口	—	—
与对岸国的贸易量	贸易规模	各省前5位	—
	在区域与次区域合作中作用重要	—	—

注:“—”表示不适用。

根据上述标准,本文对50个口岸县进行了考察,从中筛选出能够晋升为城市的口岸县。基础数据来自《2011年中国县(市)统计资料汇编》《2011

年中国区域统计年鉴》《2010年中国城市建设统计年鉴》和《2010年分县人口普查资料汇编》。由于交通区位指标和贸易量指标缺失,我们筛选出同时满

足人口聚集规模指标和经济规模标准的口岸县 23 个,即表 6 中的基本筛选结果。在此基础上,我们有针对性地考察了几个作为交通枢纽的口岸县的情

况,按照当前经济和人口规模及其在开放格局中的重要战略地位,最后我们在设市清单中增补了 5 个县以及霍尔果斯口岸本身。

表 6 建议设市的县及口岸(28 个)

	地区	关口所属县域	对应关口名称
基本 筛选 结果	内蒙(2)	额济纳旗、乌拉特中旗	策克、甘其毛都
	吉林(1)	长白县	长白
	黑龙江(4 个)	东宁县、萝北县、漠河县、绥滨县	东宁、萝北、漠河、绥滨
	广西(5 个)	大新县、靖西县、龙州县、那坡县、宁明县	硕龙、龙邦、水口、平孟、爱店
	云南(5 个)	腾冲县、耿马县、勐海县、勐腊县、河口县	猴桥/滇滩、孟定/清水河、打洛、磨憨、河口
	西藏(1 个)	聂拉木县	樟木
	新疆(5 个)	奇台县、霍城县、福海县、 哈巴河县、青河县	乌拉斯台、霍而果斯、红山嘴、 阿克土别克、塔克什肯
增补 口岸 县或 口岸	交通区位优势 的县或口岸	内蒙古:东乌珠穆沁旗 西藏:亚东县 新疆:霍尔果斯口岸、乌恰县	珠恩嘎达布 亚东 霍尔果斯、吐尔尕特/伊尔克什坦
	地缘政治突出 的口岸县	新疆:塔什库尔干县	红其拉甫/卡拉苏

注:符号“/”表示前后两个口岸属于一个县。

五、政策建议

口岸县设市是我国完善陆地边境开放格局和实现新型城镇化战略的重要措施,但也是一项系统工程,涉及制度的完善和各方面利益的协调。因此,口岸县设市既要遵从国家整体部署,又要突出重点,在一些关键领域实现重大突破,产生一些实际效果,进而带动整体设市区划调整的推进。

第一,国家应尽快修订设市标准,口岸县设市应该与整体设市区划调整协同推进。现行设市标准是 1993 年制定的,时隔 30 年,经济环境已经发生巨大变化,该标准早已不适合我国当前的发展形势。即便我们可以给出口岸县设市的标准,但缺乏一般性的设市标准会使口岸县设市对象筛选的科学性与合法性受到置疑。另外,设市不仅是名称发生改变,其背后的行政管理体制和资源配置方式都有很大变化,对设市县来说能够获得很多优惠政策。因此,如果只允许推进口岸县设市,对其他类型区域也不公平,反过来会增加口岸县设市的阻力。

第二,成立口岸县设市咨询委员会,负责研究口岸县设市标准以及提名符合设市要求的口岸县。首先,国家应由负责区划的主管部门,即民政部牵头成立临时的咨询机构。在研究过程中,我们发现

很多口岸的基础资料和统计数据获取非常困难,而且由于“数出多门”,其准确性也很难评价,这种情况下,设市工作很难有科学和令人信服的依据。我们认为,咨询委员会的首要任务是对全国的口岸基本情况进行专门调研,充分采集数据,为口岸县设市提供基础资料支撑。在充分的调研基础上,由咨询委员会提名设市的清单,这样既能避免产生对拟设市对象中立性和科学性的质疑,也能减少因地方政府“公关”而带来的不合理的结果。

第三,对条件比较好的口岸县进行设市工作“试点”。口岸地区政治环境比较复杂,牵扯国际问题、民族问题比较多,因此为慎重起见,还是应通过“试点”的方式积累经验和发现问题。我们建议采取重点突破的办法,对条件比较成熟、已达到设市标准的口岸县进行试点。根据本文的研究,经济、社会发展基础较为雄厚,可作为设市试点的口岸县包括吉林的长白县、黑龙江的东宁县、内蒙古的额济纳旗、广西的大新县、云南的腾冲县和河口县、新疆的奇台县以及西藏的聂拉木县。

第四,赋予口岸地区政府更高的外事权限。在调研中我们发现,口岸地区在对外合作交往中大有可为,但受制于行政权限的制约,事事都要向上级汇报、审批,很多举措难以很快付诸实施;有些要求

虽然最终得到了批准,但这样既降低了政策的执行力,又丧失了政策的时效性。当前,中央政府在正在简政放权,审批权下放成为大势所趋,地方政府特别是省一级政府也应该顺应大势,将部分外事权下放给口岸所在的县级政府。

第五,大力提高口岸地区基本公共服务水平。口岸地区是我国经济整体格局中的薄弱环节,其发展水平甚至落后于西部地区的平均水平。近年来,某些别有用心国家在与我国接壤的邻国地区大搞经济援助,帮助这些地区发展教育、改善医疗条件,企图动摇我国边民的国家意识。口岸地区不仅仅是边境贸易的场所,还是国家形象对外展示的“舞台”和体现国家发展成果的“窗口”。我国政府虽然无需进行“攀比”,但有必要加大投入,提高口岸地区基本公共服务水平,并积极推进基本公共服务均等化,这既是维护边疆稳定的需要,也是政府职责所在。

参考文献:

- 戴鞍钢. 2005. 近代中国西部内陆边疆通商口岸论析[J]. 复旦学报(社会科学版)(4):71-79.
- 郭来喜. 1994. 中国对外开放口岸布局研究[J]. 地理学报(5):385-392.
- 胡公民. 2008. 加快重点边境口岸城镇发展, 构筑西部沿边向西开放格局[J]. 宏观经济管理(1):44-46.
- 王连琴. 1999. 东北地区沿边开放与口岸经济的发展[J]. 经济地理(5):21-23.
- 张爱珠. 1999. 口岸城市同腹地经济一体化发展研究[J]. 财经问题研究(10):59-60.
- 张国坤, 赵玲, 张洪波. 2003. 中国边境口岸分布及其特征[J]. 吉林师范大学学报(自然科学版)(3):57-59.
- 张国坤, 赵玲, 张洪波. 2005. 中国边境口岸体系研究[J]. 世界地理研究(2):20-24.
- 周一星, 张莉. 2001. 中国大陆口岸城市外向型腹地研究[J]. 地理科学(12):481-487.

Research on Changing the Counties into Corresponding Cities around the Land Border Ports of China

CAI Yi-fei

(Institute of Population and Labor Economy, Chinese Academy of Social Science, Beijing 100028, China)

Abstract: The ports of land border of China are important support points in China's open outlay to foreign countries, not only new economic growth points in the west part of China can be helpful to be cultivated but also the stability and the solidarity for the nationalities are conducive to be maintained by these important support points by raising the economic status around the ports areas, by perfecting social functions of the ports and by building the ports into the platforms to accumulate the factors. Currently, the port areas are weak links in the whole pattern of China's economy, their development level even lags behind the average level of the west part of China, thus, the important "grapple" for boosting the economic development in these areas is to launch the adjustment for changing the counties into cities around the land border ports and is an important task for the strategy of new-style urbanization. Chinese Government should rapidly modify the standard for the building of the cities, set up consultation committees for the changing of the part counties into the cities, actively promote the experiment for the changing of the part counties into the cities, empower the governments around the ports with more rights to deal with foreign affairs, boost the basic public service level around the port areas and facilitate the development and prosperity in the port areas.

Key words: land border ports; port areas; administrative area adjustment of the cities; standard for the building of the cities; new-style urbanization; population agglomeration scale; urban radiation function; border trade

CLC number: F299; F127

Document code: A

Article ID: 1674-8131(2014)05-0090-11

(编辑:夏冬)