

新时代提升沿边城市治理能力现代化水平路径研究

范恩实

摘要: 新时代沿边城市发展,应以中共中央有关推进沿边开发开放的重大战略思想和决策部署为导向,从扩大和深化对外开放、推进兴边富民战略、发挥治边维稳的堡垒作用、服务周边命运共同体构建等四方面实践入手,全面提升自身治理能力现代化水平,从而实现预期发展目标,并发挥维护国家外交安全、领土安全、生态安全、文化安全的重要作用。

关键词: 沿边城市; 治理能力; 现代化; 开发开放

中图分类号: C95 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000—8691 (2021) 01—0060—07

十八大以来,习近平总书记关于边疆治理有系列重要论述,^①党中央、国务院出台系列推进沿边开发开放的重大战略思想和决策部署,2016年国务院发布《关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》,为沿边地区,特别是沿边城市开放指明了方向,在政策层面夯实了基础。随着国家边疆治理体系的不断完善,如何深刻领会有关思想和决策部署,学习、实践有关指导意见,以政策为导向、实践为基础,探索全面提升治理能力现代化水平的有效路径,打造边疆开发开放的战略支点,解决“边防不稳、边疆衰弱、民族矛盾突出等一系列的矛盾和问题”^②,实现边疆稳定繁荣,助力中华民族伟大复兴,成为边疆治理研究的重要课题。学界以往对边疆治理体系的研究相对较多,^③但是从提升边

疆治理能力视角对提升沿边城市治理能力现代化的研究并不充分,且缺乏系统性。实际上,好政策还需要落实好,这方面的探讨同样具有重要学术价值。

一、扩大和深化对外开放政策指引下的产业发展路径

沿边城市的发展得益于对外开放,30年来取得的成绩有目共睹。但是,随着近年来国际贸易环境的变化,加上各口岸城市所面对的周边国家经济发展形势不同,沿边城市外贸进出口数据出现两极分化,有的仍然在逆势上涨,例如广西的崇左和凭祥、新疆的霍尔果斯等,但是更多的城市则增长缓慢,甚至一度出现停滞、倒退的局面。

实际上,近年来,中国对外开放政策不断出台,

作者简介: 范恩实,男,中国社会科学院中国边疆研究所研究员,主要从事东北边疆史、民族史研究。

① 丁忠毅:《十八大以来习近平关于边疆治理的重要论述研究》,《社会主义研究》2019年第1期。

② 周平:《如何认识我国的边疆》,《理论与改革》2018年第1期。

③ 邢广程:《新时代中国边疆治理的新思路》,《边界与海洋研究》2018年第2期;方盛举:《对我国陆地边疆治理的再认识》,《云南师范大学学报(哲学社会科学版)》2016年第4期;周平:《国家崛起与边疆治理》,《广西民族大学学报(哲学社会科学版)》2017年第3期;青觉、吴鹏:《新时代边疆治理现代化研究:内涵、价值与路向》,《中国边疆史地研究》2020年第1期;罗静、冯建勇:《新时代中国边疆治理的新思路新实践》,《北京工业大学学报(社会科学版)》2018年第3期。

对外开放的力度不断加大,与周边国家间的贸易壁垒不断打破,为沿边城市扩大和深化对外开放创造了良好的发展机遇,如何结合自身实际、充分利用政策红利是各口岸城市提升自身治理能力的重要课题。

(一)深度融入“一带一路”建设,通过角色承担获取发展新助力

2019年4月26日,第二届“一带一路”国际合作高峰论坛在北京召开。习近平总书记在论坛开幕式的主旨演讲中指出:“面向未来,我们要聚焦重点、深耕细作,共同绘制精谨细腻的‘工笔画’,推动共建‘一带一路’沿着高质量发展方向不断前进。”^①“聚焦重点、深耕细作”这一论述,为沿边城市指明了发展方向和路径。

“一带一路”建设为沿边城市建设提供了新的战略机遇期。在五通大格局建构中,沿边城市作为重要节点,应顺势而为,通过“进口抓落地、出口抓加工”,使经济、社会发展明显跃上新的台阶。但是从具体六条廊道的带动作用来看,存在较为明显的差距。

新疆霍尔果斯依托“丝绸之路经济带核心区”的发展规划,在将连云港、霍尔果斯串联起来的新亚欧陆海联运通道打造为“一带一路”倡议中的标杆和示范项目的政策指引下,获得了发展的重要战略机遇。在产业发展方面,霍尔果斯除与连云港紧密联动,推动物流业快速发展外,还加快吸引国内优质企业和东部产业转移,结合本地实际,在传统纺织品、农副产品出口加工的基础上,不断向高附加值、新兴产业拓展。通过加大创业引导基金及创业投资基金投入,霍尔果斯经济开发区利用区位、政策、开放三大优势,吸引了一批实力强、产业链长的龙头企业前来投资兴业,涉及新能源、半导体、装备制造、制药、影视等产业领域。2019年,该市工业增加值3.43亿元,增长85%;招商引资到位资金100.35亿元,增长96.6%。2020年1—10月霍尔果斯共执行招商引资项目57个,实现招商引资到位资金超180亿元,达到185.98亿元,同比增长

104.69%。总体呈现大幅度上升势头。

广西崇左利用中国—中南半岛经济廊道连通东盟国家的区位优势,重点发展东盟水果深加工、新能源、轻工制造等产业,同时积极培育新动能,加强特色产业园区建设,做大做强铜锰稀土新材料产业基地、广西·中国糖业产业园、龙赞东盟国际林业循环经济产业园、山圩产业园等园区,加快建设中国建材崇左产业园、海螺绿色建材产业园等,引导企业落户发展,着力构建铜锰稀土新材料、食品、泛家居、建材四大产业集群。2019年工业总产值593.21亿元,增长12.8%,规模以上工业增加值167.47亿元,增长15.2%。

云南瑞丽则立足“孟中印缅经济走廊”建设,打造中缅跨境工业园区,发挥“两个市场、两种资源”优势,加大培育产业集群,珠宝红木、机械制造、电力能源、电子产品、矿产遴选、肉牛加工等形成产业支柱。2019年实现规模以上工业总产值49.39亿元,同比增长24.2%。

与上述三地相比,一些沿边城市借势发展的势头相对较弱,“产业结构单一,产业发展层次不高,没有大的产业支撑,产业链短,产业发展基础薄弱”^②。这是中国东北部与北部各沿边城市的一种普遍现象。客观地看,这种发展局面与“中蒙俄经济走廊”建设不如其他几条走廊进展顺利有直接关系,招商引资、产业发展受内外环境等客观条件影响较大,但是其中也有创新不足、营商环境欠佳、未能充分发挥区域资源优势等问题,应该通过“聚焦重点、深耕细作”打造出优势特色产业集群。

(二)沿边城市深化和扩大开放还有其他一些重要机遇需要牢牢把握

其一,自贸区建设。近年来,伴随着自由贸易试验区的建立和推广,一些沿边城市已陆续成为自贸区的片区,例如崇左、蒙自、瑞丽、黑河、绥芬河等。自贸区建设突出强调充分利用各地资源禀赋优势与区位优势,形成各有侧重、各具特色的试点格局,积极服务“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、东北振兴、长三角区域一体

① 《习近平在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲(全文)》, http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-04/26/c_1124420187.htm。

② 李燕、崔大为:《自贸试验区背景下绥芬河口岸经济发展问题与对策》,《商业经济》2020年第11期。

化发展、海洋强国等国家战略。^①未来,随着自贸区范围的扩大,各沿边城市将陆续成为自贸区片区,其发展必须要进一步着眼于特色定位,将自贸区发展与区位优势凝聚、城市功能升级相结合,通过各类产品要素聚合形成的比较优势,打造特色产业发展高地;同时充分发挥先行先试的政策优势,大力改善营商环境、提升服务水平,让沿边成为新的投资热土。

其二,中国开始构建双循环的新发展格局。随着中美贸易摩擦不断升级,加上疫情对国际经贸合作的影响,2020年5月14日,中共中央政治局常委会会议首次提出“深化供给侧结构性改革,充分发挥中国超大规模市场优势和内需潜力,构建国内国际双循环相互促进的新发展格局”^②。扩大内需,突出强调内循环的发展作用,必将带来资源型产品、农产品进口量的增加。从笔者2020年调研走访的情况看,沿边城市互市贸易方面受到较大影响,但是过货量,特别是进口货物量不降反增,恰恰说明了这一问题。充分利用这一新的发展趋势,将给沿边城市产业转型升级带来资源优势。

其三,《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)落地。2020年11月15日,《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)正式签署,涵盖全球约29.7%的人口,有超过25万亿美元的GDP,形成新的自由贸易圈,其中包括东盟十国、日本、韩国等周边国家。此项自由贸易协定的签署,也必将加大进出口货物量,从而给沿边城市发展带来新的机遇。特别是东北地区各沿边城市,如何借势加强对日、韩的开放,需要抓紧研判,制定行动方案。

二、推进“兴边富民”战略提升沿边城市功能与品质

“兴边富民行动”是1999年由国家民委联合国家发改委、财政部等部门倡议发起的一项边境建设工程,宗旨就是振兴边境、富裕边民。国务院办公厅先后印发《兴边富民行动“十一五”规划》(2007)、《兴边富民行动规划(2011—2015)》(2011)、《兴边富民行动“十三五”规划》(2017),从最

初“大力改善边民生产生活条件”为主,到“十三五”期间,强力推进沿边城镇建设。按照沿边集聚、合理布局、集约发展和适度超前的原则,以边境市为引领,构建以边境重要节点城市和小城镇为支撑、临边集镇为节点、抵边村寨为支点,沿边境线辐射延伸的城镇带。开展沿边重点城镇建设工程,选择具有一定产业基础、人口规模和发展潜力较大、区位优势较为突出的沿边境重点城镇,完善发展规划、拓展城镇功能、提高管理服务水平,增强人口集聚能力,打造边境地区统筹发展的重要节点。

《兴边富民行动“十三五”规划》强调沿边城镇,特别是州市一级的引领作用,顺应了中国经济社会发展城镇化进程加快的现实状况。从近年来沿边地区发展看,人口外流问题依然严峻。便捷的交通网络、大城市信息时代的生活环境、年轻人渴望更广阔天地的进取心,加上农业现代化对劳动力需求的下降,都决定了沿边地区乡村人口外流的必然趋势。从周边国家看,俄罗斯远东地区尽管地域辽阔、人口稀少,但是却形成了几个人口集聚的大城市,如远东首府哈巴罗夫斯克市(人口60余万),符拉迪沃斯托克市(人口60余万)、布拉戈维申斯克市(人口20余万)。相较而言,中国沿边城市人口明显不足。

因此,应推动兴边富民行动在三个“五年规划”基础上,继续深化和提升,在“十四五”期间,着力加强沿边城市,特别是沿边口岸城市建设,打造若干50万人口以上的战略支点型中等城市。为实现这一宏伟目标,沿边城市应在以下方面着力提升治理能力。

其一,做大做强支柱产业。没有具备足够支撑力的产业基础,就不可能做到集聚人口、留住人口。

其二,进一步加强水利、铁路、公路、水运、航空、管道、电网、信息、物流等基础设施网络建设,推动沿边城市与区域中心城市之间的交通、信息联通便利化。当然,在这方面也应注意两者之间的相互依托、相辅相成关系。例如,根据2020年8月国铁集团出台的《新时代交通强国铁路先行规划纲要》,提出到2035年率先建成现代化铁路网,

① 王珂:《我国自贸试验区建设布局逐步完善》, <http://finance.people.com.cn/n1/2019/0827/c1004-31318956.html>。

② 《中共中央政治局常务委员会召开会议 习近平主持》, http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-05/14/c_1125986000.htm。

其中,20万人口以上城市实现铁路覆盖,50万人口以上城市实现高铁通达,并形成全国1、2、3小时高铁出行圈。实际上,只有人口数量大幅度提升,各项基础建设成本才会下降到合理区间。

其三,全面提升城市基本公共服务水平。系统提升教育、医疗、公共文化服务体系、社会保障制度等方面,改变沿边城市在东西部不平衡、中心与边缘不平衡两个不平衡中的不利地位,让沿边城市人口实现安居乐业。

其四,加大人才引进、扶持力度。目前,在人才争夺战中,高等院校、大型企业是主导力量。此外,依托中心城市、经济发达城市,部分科研院所、医疗卫生机构等也实现了人才“虹吸效应”。由于缺乏上述有力条件,沿边城市在人才竞争中处于弱势地位,特别是专业化人才外流严重、引进困难,直接影响到城市科技创新能力和公共服务水平的提升甚至保持。在这方面,国家和各级政府应该加大专项投入,以资金支持、政策扶持等手段为主,同时撬动社会资本加大投入,设置创业基金,建设众创空间和孵化基地,引导各类型人才向沿边城市流动,其中教育、医疗、法律、社区服务等人才需要采取政策兜底方式。

其五,创新边疆地区落户优惠政策,探索外来人口移住边疆地区的可能性。目前看,有关边民补贴政策基本是补贴行政村村民,由于执行户籍标准,农村户籍并不能随意迁入,因此只能发挥稳定现有户籍人口的作用,难以吸纳更多常住人口固边、稳边。“十四五”期间,应从中央和地方两个层面入手,推动“兴边富民”战略扩大惠及面,实施沿边城市人口落户优惠政策,推动人口向边疆地区回流。

三、落实“治边维稳”的基本措施

习近平总书记强调“治国必治边”,边疆的安全、稳定关系到国家的长治久安。在治边维稳工作中,沿边城市作用突出,城市人口集中,在外交、政治、经济、生态、人口、文化等多个领域,都发挥着区域中心作用,稳定城市,就能形成坚强支点。

在外交方面,沿边城市是对外开放的桥头堡,在与周边国家实现经贸往来的过程中,也会面临诸多的跨境问题,例如跨境人口非法流动、跨境违法犯罪、外来文化渗透,甚至是基于历史、现实等方面因素引发的边界争议,都会影响到两国间的外交关系。这是沿边城市治理所必须着力解决的问题。此外,突如其来的新冠疫情也给沿边城市治理带来了前所未有的新难题,提升跨境突发事件的应对能力,是沿边城市治理能力现代化的一个重要方面。

在政治领域,沿边城市往往存在一定的民族、宗教问题,而“宗教文化与民族心理紧密相连,极易唤起人们的社会群体感、认同感和归属感,进而形成跨文化的认同感”^①。因此沿边城市在推进政治治理的时候,在关注一般民生问题的同时,还必须以高度的政治责任感,充分注意并妥善处理民族、宗教问题。

在经济领域,沿边地区经济发展相对落后是影响社会稳定的根本原因。一方面,这种差距是由多方面原因造成的,特别是底子薄、起点低、自然条件制约大、国内发展不平衡等,因此加速发展经济、实现产业振兴是沿边城市稳定的一个重要抓手;另一方面,也应注意到,有些经济领域的不稳定问题是因为分配不公导致的,因此在加速发展经济的同时,必须注意效率与公平之间的关系,避免经济发展导致的社会贫富差距进一步拉大,部分民众产生新的抱怨和不满情绪。

在生态领域,边疆地区承担着保护国家生态安全的重要任务。“陆疆是中国生态过渡区和植被交错区,处于农牧、林牧、农林等复合交错带,具有特殊的生态禀赋、地理区位和民俗文化,也是中国目前生态问题突出、经济相对落后、人民生活贫困等多项社会问题重叠区域。”^②有学者指出,边疆生态是保障国家生态安全的基础,边疆生态关乎国家能源安全的实现,边疆生态是国家生态安全的危机源头,边疆生态治理是国家政治安全和社会安全的重要保障。^③习近平总书记高度重视生态环境保护。党的十九大明确提出加快生态文明体制改革和

① 王霞:《民族地区中华文化认同与边疆文化安全》,《黑龙江民族丛刊》2012年第5期。

② 冯琳等:《西部边疆地区生态文明建设的特点及其应对措施》,中国环境资源法学研究会:《2013年全国环境资源法学研讨会(年会)论文集》,2013年。

③ 林丽梅、郑逸芳:《我国国家安全视阈中的边疆生态治理研究》,《探索》2016年第4期。

建设美丽中国的目标、任务、举措。近年来,中国环保工作的主要政策和制度包括:生态省建设、国家生态建设示范区命名,生态文明建设试点工作;编制《全国生态文明建设目标体系》,积极推动生态示范建设提档升级;制定《国家生态文明建设示范区管理规程(试行)》和《国家生态文明建设示范县、市指标(试行)》;印发《全国生态功能区划(修编版)》;制定实施《生态保护红线划定技术指南》;制定《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》;制定《全国自然保护区发展规划(2016—2025年)》。

上述政策和文件多数涉及沿边城市,从落实情况看,总体实现了预期目标。但是,从前文叙述也不难看出,沿边城市还承担着重要的发展任务,发展经济难免要消耗自然资源,如土地、水体、林木、矿产、能源、生物等,作为能量交换,还可能会造成环境污染。面对“两难选择”,沿边城市唯有坚守生态保护红线,破除依靠资源粗放发展的惯性思维,科学、辩证地认识和实践“绿水青山也是金山银山”的发展理念,创造性地发展绿色生态经济、循环经济,拒绝高能耗、高污染企业,走创新驱动的发展路径。依靠国家生态补偿、美丽乡村建设等政策的支持,加强环保教育,在社会上形成环保意识,推广绿色生活方式。充分利用沿边地区内外两种资源,特别是生态环境资源,大力发展绿色产业、新兴科技产业、旅游产业等,在绿色产业科技化、精品化的道路上加速前进。同时,积极争取中央财政加大对生态效益补偿转移支付力度,弥补沿边城市为生态保护牺牲的经济发展利益。此外,还可以考虑采用未来可能全面推广的国内碳交易市场机制。

在人口方面,近年来,中国总体生育率放缓,伴随着城镇化加速推进,边疆地区人口有大幅度减少的趋势,特别是常住人口方面,不但总量减少,而且减少的大多是青壮年,由此给边疆安全、稳定造成了极为不利的影 响,对边疆经济发展也是重要的制约因素。在吸纳人口方面,沿边城市承担着重要职责,只有通过发展经济,提升社会公共服务水平,加强交通、通信网络建设,创建宜居环境等系

统工程,才能够从根本上解决人口外流的问题。同时,着重加强人口素质安全、结构安全建设是深层次解决人口问题的必由之路。

在文化安全方面,边疆区域因地缘政治特征而被赋予了国家文化安全与文化戍边的特殊使命。^①总体来看,边疆地区在国家文化安全方面,承担着三个方面的任务:一是抵制境外敌对势力向中国边疆地区的文化渗透、宗教干预,防范由此造成的分裂活动与极端暴力事件;二是筑牢中华民族共同体意识;三是维护统一多民族国家疆域的完整性。沿边城市作为守卫边疆的战略支点,在上述方面均应发挥核心作用。

对于文化渗透和宗教干预,必须坚决予以抵制和清除,既要扎紧防范的篱笆,也要通过正确的国家观、文化观、价值观的培育和树立,形成思维反馈、产生思想共鸣,从而从源头上自觉抵制各种错误观念和思潮。同时,还应看到,不同的沿边城市所面对的外来文化渗透不同,有的比较明显,对抗性强,易于引起重视,尽管破坏性较大,但是防范应对也相对易于操作;有的则具有较大隐蔽性,渗透性更强,带来的负面影响要经过一段时间累积才会彰显出来。这就要求沿边城市治理者对各种外来文化、思潮保持高度警惕,加强信息追踪、收集和研判,随时掌握最新动态,并做出恰当的反应。

在筑牢中华民族共同体意识方面,2019年9月27日,习近平总书记出席全国民族团结进步表彰大会并发表重要讲话,为创新推进新时代民族工作提供了根本遵循。该讲话指出,坚定“四个自信”,把握“中华民族一家亲、同心共筑中国梦”这一新时代民族工作创新推进的鲜明特征;以九个坚持概括新中国70年民族工作经验;把握历史规律,增强铸牢中华民族共同体意识的自信自觉;直面机遇和挑战,把新时代民族团结进步事业作为基础性事业抓紧抓好;明确目标任务,推动中华民族走向包容性更强、凝聚力更大的命运共同体。^②

沿边城市开展民族工作,应牢牢把握、深入领会总书记上述讲话精神,提高政治站位,真正把做好民族团结工作作为头等大事来抓。既要落实国家统一制定的民族政策、民族历史教育方案,也要结

① 刘永刚:《中国边疆治理中的文化建设论纲》,《云南行政学院学报》2018年第5期。

② 《习近平:在全国民族团结进步表彰大会上的讲话》, http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-09/27/c_1125049000.htm。

合本地实际,编写与本地区民族问题直接相关的知识读本,列入公职人员培训、社区宣讲和学校公民教育课程体系。

在维护统一多民族国家疆域完整性方面,重点是加强国民教育和领土教育。沿边城市站在维护国家统一的第一线,负有为国戍边的重要职责,这就要求沿边城市民众深入了解中国统一多民族国家形成的历史,特别是了解本地区融入统一中国的历史进程,培养热爱家乡、守护家乡、建设家乡的情感;同时,还要坚决抵制各种错误认识。从具体操作层面看,除一般性的宣传教育外,向市民普及统一多民族国家认识的一个重要抓手是历史博物馆建设。

习近平总书记在《致国际博物馆高级别论坛贺信》中指出:“博物馆是保护和传承人类文明的重要殿堂,是连接过去、现在、未来的桥梁,在促进世界文明交流互鉴方面具有特殊作用。中国博物馆事业已有100多年历史……中国各类博物馆不仅是中国历史的保存者和记录者,也是当代中国人民为实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗的见证者和参与者。”^①2017年4月,习总书记在广西考察工作时,再次谈到博物馆的重要作用:“中华民族历史悠久,中华文明源远流长,中华文化博大精深,一个博物馆就是一所大学校。博物馆建设要注重特色。向海之路是一个国家发展的重要途径,这里围绕古代海上丝绸之路陈列的文物都是历史、是文化。要让文物说话,让历史说话,让文化说话。”^②

近年来,沿边各城市大多建立起自己的博物馆,并且形成了一定的展出规模。但是,仍然存在博物馆未能普遍建立、馆舍建设滞后、展品数量不足、真品较少、内容解说不够严谨等问题。加强城市历史博物馆软硬件建设,是当前沿边各城市做好统一多民族国家历史叙述,承担起维护国家领土安全重任的关键性问题之一。

四、从服务周边命运共同体构建的视角加强沿边城市建设与管理

2013年10月,习近平总书记在周边外交工作

座谈会上强调,要谋大势、讲战略、重运筹,把周边外交工作做得更好,为此提出了“命运共同体”等外交新理念。^③中共十九大报告明确提出,坚持和平发展道路,推动构建人类命运共同体。人类命运共同体理念是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。

沿边城市作为对外开放的窗口和桥梁,与周边国家密切连接,成为践行周边命运共同体理念的排头兵。为完成此项职责,应在以下方面提升治理能力。

(一) 加强人文城市建设

要在中外之间架设起开放的窗口和友谊的桥梁,必须加强沿边城市的“人文”建设。人文城市建设注重历史文化底蕴的生态性构建,以人文化、人性化、自然化、情调化、生活艺术化为城市显性形态,其基本特征包括:

其一,人文城市强调历史底蕴的挖掘和展示,包括历史遗迹保护,老建筑的修复和沿用,历史符号、象征在城市建设中的使用等,从而使城市历史文脉得以延续。有些沿边城市曾经只注重经济发展,对城市历史建筑、街区有过较为严重的破坏。在与周边国家抵边城市比较中不难发现,中方城市在现代化方面优势明显,但是历史底蕴明显不足。由于缺乏深邃历史带来的文化吸引力,难以让入境游客产生亲切感,进而妨碍跨文化认同的构建。

其二,人文城市要彰显人文关怀,革除现代化给城市带来的弊端。城市的发展,不应一味追求经济增长,造成环境污染、资源紧张、生活成本高企、安全感缺失。紧张、失衡、无序的城市生活难以让人产生共鸣。

其三,人文城市要突出个性化。结合独特自然、人文优势打造个性化城市面貌,避免千城一面造成的平庸无趣。

其四,人文城市要有艺术性。从艺术展馆,到公共建筑、街区的艺术设计,在与城市的历史文脉、个性魅力交相辉映中,传递出一座城市独有的文化特质和精神风貌。

其五,一座城市的人文建设,还可以与大学相结合。由于沿边城市发展起步较晚,绝大部分并无

① 《习近平主席致国际博物馆高级别论坛贺信》,《中国博物馆通讯》2016年第11期。

② 《学习他——一个博物馆就是一所大学校》, <http://news.cctv.com/2017/05/18/ARTIBKnITrvL6oWP66xCJ6ew170518.shtml>。

③ 《习近平:让命运共同体意识在周边国家落地生根》, http://www.xinhuanet.com/politics/2013-10/25/c_117878944.htm。

高等学校，这也是造成城市人文气息缺乏的重要原因之一。随着沿边城市交通、通信基础设施的不断完善，对外联络的日益便捷，经济、社会发展进入一个新阶段，完全有能力建设大学城，承接中心城市大学新校区，或者采取联合办学等方式开展职业教育。当然，从目前一些沿边城市高等教育办学情况看，仍存在较多不尽如人意之处，特别是没有解决好办学特色、人才培养与社会需求关系等问题。这也是沿边城市治理能力现代化水平提升过程中需要重点解决的一个问题。

（二）加强进出境人员服务与管理

人员流动是实现交流互鉴，促进民心相通，进而推动人类命运共同体构建的重要渠道。沿边城市是跨境人员流动的重要交换站和目的地，通过加强进出境人员服务与管理，消除隐患、厚植民意，巩固世代睦邻友好。

其一是人员短期出境，包括海外劳务商务活动、出境旅游等。在沿边城市，随着“一带一路”建设的推进，短期出境手续便利化，上述出境人员日益增多。此类出境人员构成较为复杂，层次各异，沿边城市应加强相关管理，避免出现非法出境情况；特别是对出境人员加强行前教育，遵守国外法律、法规，维护国人形象。

其二是国外人员短期入境，同样包括外国人来华劳务商务活动、入境旅游等。随着中国经济、社会发展，改革开放的不断深入，特别是在“一带一路”建设影响下，跨境商务、务工活动不断增加，沿边城市出现一定数量入境居住人口。由于这部分入境人员来华时间差异大、成分相对复杂、来华目的各异，因此对这部分人员的管理是一项重要的治理任务。

其三是跨境旅游。随着沿边城市深度开发，利用内外自然、人文两种资源，开发跨境旅游产品成为新的旅游产业增长点，有的沿边城市还开发了跨境自驾游产品。对跨境旅游带来的人员流动随意性增强的问题，沿边城市应制定更为合理的管控措施，通过积极引导，不断加强双边联系，形成良性交流、互动交融的局面。

其四是国外留学生。沿边城市通过发展高等教育，接收国外留学生在华长期生活、学习，使其对中国文化传统、社会理念有深入的理解和认同，对中国经济、社会发展有全方位的接触和感受。未来国外留学生返回本国后，这种影响会潜移默化到其日常生活之中，使其成为两国友谊的使者。

（三）跨境人文交流

由于历史原因，中国沿边地区往往与周边国家毗邻地区具有一定的历史、文化联系，如跨境民族、相同风俗以及一些长期延续的文化交流等活动。今天，随着中国沿边开放的深化，这些历史、文化基础以及由此衍生的联谊活动对于进一步加强双方友谊，推动跨境旅游和双边经贸合作都具有重要意义，需要沿边城市进一步推动。此外，还可以融入时代发展的新特色，创新交流方式，如人文论坛、跨境教育合作、艺术交流、体育赛事等。

（四）跨境企业合作

随着沿边城市对内外两种资源的综合利用，企业引进来、走出去成为常态，尤其是中国企业的境外经营活动产生的经济、社会影响较大。沿边城市管理者应加大对这方面的形势研判，加快相关政策制定和管理制度出台。一方面要充分遵守两国间签署的各项合作协定，在此基础上，加快与对方的对等谈判，制定省、市层面的协定，为企业海外经营保驾护航；另一方面，也要充分遵守所在国的法律法规，在互利互惠、合作共赢的前提下，稳步推进走出去企业健康发展。

五、结语

沿边城市发展离不开党中央、国务院推进沿边开发开放的重大战略思想和决策部署的支持、带动，同时，沿边城市又承载着国家的多重需求，只有深入学习、准确把握各项战略思想和决策部署，全面落实各项方针政策、制度措施，并因地制宜，创造性地提出适合本地区实际的发展目标、实施路径，才能够不断取得发展成绩，并实现维护国家外交安全、领土安全、生态安全、文化安全的战略目标。

[责任编辑：杜雪飞]