

# 内陆“极边”县市 如何以大开放促大发展

中国社会科学院世界经济与政治研究所

## 导言

改革开放 40 年来，我国的对外开放大体呈现由沿海向内地再向内陆沿边地区梯次推进的态势。与沿海地区相比，内陆沿边地区特别是西南沿边地区由于地处边关，经济建设投入长期不足，经济文化相对落后；封闭的时间较长，干部群众的思想观念相对保守；相邻的国家或地区经济发展水平低，双方经济合作的水平和层次难以提高，因而对外开放的基础差、困难多、挑战大。云南省保山市下属的腾冲市（原为腾冲县，2015 年 8 月 4 日撤县设市，由云南省直辖，保山市代管）位于云南省西部，市区距省会昆明 600 多公里，境内多崇山峻岭，身为横断山脉组成部分的高黎贡山横贯其中，山区、半山区面积占到 84%，道路既险且长，交通极为不便，古时有石头城，被称为“极边”之城。腾冲市政府所在地历来为边关重镇，直到 20 世纪 80 年代中期，沿海地区的开放正在如火如荼地进行，而当地仍是重兵驻扎之地，从昆明至腾冲县城需经过三道关卡，封闭程度之高无出其右。腾冲相邻缅甸地区经济发展落后，政局动荡不居，与之开展经济合作的条件差、风险高。可以说，要实施开放战略，通过大开放实现大发展，腾冲在内陆沿边县市中基础之差、困难之多、挑战之大都相当突出。在这种极为不利的情况下，腾

冲认真贯彻中央对外开放方针，积极发扬敢闯敢干精神，努力挖掘和发挥自身相对优势，以大开放促进大发展。特别是党的“十八大”以来，腾冲深入贯彻中央关于进一步扩大对外开放的决策和云南省委省政府的有关部署，紧紧抓住“一带一路”及孟中印缅经济走廊建设带来的机遇，着力推动对外开放的转型升级，取得了巨大的成绩。经过 40 年的大开放促进大发展，腾冲全市经济社会面貌发生了翻天覆地的变化，从一个落后封闭的边疆小县蜕变成为全国知名的对外开放口岸城市，成为内陆沿边县市链条上一颗璀璨的明珠。

## 一、对外开放从历史的深处走来

腾冲自古以来就是中国通向南亚国家的交通咽喉和对外开放的重要门户，是“西南陆上丝绸之路”的重要节点和中转站。早在 2400 多年前，中国先民开辟的南方丝绸之路（蜀身毒道）经腾冲进入缅甸抵达印度、阿富汗等南亚国家。在漫长的历史岁月中，勇敢的商民在这条道上向这些地方输出丝织、金银首饰工艺品、农副产品，同时向国内输入珍禽异兽、山货药材、珠宝玉石。依托这条古道，腾冲得以较早地开发和开放，一度商贾云集、贸易兴盛、经济繁荣，被徐霞客誉为“极边第一城”。

尤其是到 19 世纪中后期和 20 世纪早期，通过腾冲口岸的贸易总额一度超过当时全国唯一正式开放的通商口岸广州，被称为“小上海”、“小香港”。1899 年，英国在腾冲设立领事馆。1902 年，清政府设立腾越海关<sup>①</sup>。1920~1929 年，腾冲进出口额占云南外贸总额的 30.5%。1930~1939 年，腾冲年均进出口关平银达 500 多万两。这一时期，腾冲涌现出了洪盛祥、春延记、永茂和、茂恒等 10 多个跨国商号。当时，腾冲在外贸上的区位优势

<sup>①</sup> 中国政治协商会议云南省腾冲市委员会、《腾冲历史上的海关》编纂委员会：《腾冲历史上的海关》，云南民族出版社，2018 年版，第 84~111 页。

受到全球瞩目。国内外商人纷纷以腾冲为据点，开展进出口贸易。

历史上长期的开发开放，使这里形成了独特的商业文化和有利于对外开放的文明。从明朝开国皇帝朱元璋推行“屯卫制度”，明军入驻滇西地区开始，腾冲就是云南唯一以汉文化为主且始终处于主导地位的地方。同时，腾冲也是马帮文化比较发达的地方。未通公路以前，南方丝绸之路主要是靠山地之舟——马帮。这是一条艰辛的道路，一种艰苦的事业，但由此也就孕育了边地民族重信誉和信用的马帮文化。汉文化与马帮文化、边地少数民族文化、异域文化相互融合，形成了以和谐、和顺为核心内涵和以开放、包容为基本特征的地域文化。

近代以来，对外商贸又为腾越大地输入了西方外来文化因子，腾越文化因此添加上了现代商业文明。美国作家埃德加·斯诺在《马帮旅行》中记载了两件极有意思的见闻：一是，一位年轻的中国女子骑马走过城门，向他行西方见面礼节（微笑、俯头、鞠躬、致意）；二是，干崖土司用英语与他交流，并就英美差别发表议论<sup>①</sup>。这一记载反映了腾冲人对现代文明所持的开放态度和腾冲地方风气开化的程度。

腾冲自古有“走夷方”的传统。明朝政府推行海外开禁政策后，腾冲出国形成高潮。1903年曼德勒至腊戌的铁路开通后，腾冲人走出去的脚步更是遍布了伊洛瓦底江沿岸<sup>②</sup>。贸易口岸开放后，腾冲人求知求学的足迹甚至延伸至海外。清末民初，仅腾冲和顺镇留学日本的就达十余人。这一时期涌现了一大批具有留学背景的知名人士，如“天南一支笔”李日垓，大众哲学家艾思奇，近代名士、中国国民党元老李根源等。腾冲在南亚、东南亚国家有着良好的人脉基础。腾冲移居海外的华侨华人有35万人，其中90%居住在缅甸和泰国，这使腾冲在南亚、东南亚国家拥有丰富的社会资源和人脉网络。

① 张志芳：《西人腾越记》，云南人民出版社，2008年版，第29~40页。

② 中共腾冲市委宣传部、腾冲市社会科学界联合会：《腾冲史话》，云南人民出版社，2017年版，第60~65页。

历史上，腾冲是边远偏僻的，但不是封闭落后的；是注重文化传承的，但不是保守僵化的；是淳朴厚实的，但同时也是敢开风气、敢为人先的。腾冲人的血管里流淌的是开明开放的血液，只要一有机会，就会走出国门、走向世界，开创一片新的天地。

## 二、40年对外开放的历史回眸

1978年，中央做出实行改革开放的重大决策，由此拉开了全国对外开放的大幕。但因为是边关重镇，直到20世纪80年代中期，腾冲仍属于哨卡林立、春风难得的僻静之地。其后，腾冲与内地之间的关卡逐步撤除，对外开放才有了实质性进展。尽管起步较晚，但开放的大门一旦打开，腾冲人民就在改革开放的大道上一路迅跑，很快跻身到内陆沿边开放县市的前列。回顾腾冲对外开放的全过程，大体可划分为三个历史阶段。

### （一）1981～1991年：恢复和起步阶段

这一阶段主要是以对缅甸的初级商品贸易为主，其中还有相当份额的易货贸易，经历了从放开边民互市点、开展边境小额贸易到成立商贸企业深入缅甸腹地开展商贸活动的过程。1981年，国家批准恢复边境贸易，腾冲立即成立了首家边贸企业——群益商行，开展中缅边境小额贸易业务，成为腾冲重启对外开放的重要标志。1985年，胡耀邦总书记到腾冲视察，下令撤除昆明到腾冲的3道关卡——澜沧江、怒江和腾冲境内关卡<sup>①</sup>，腾冲对内、对外经贸通道恢复畅通。这一年，腾冲新成立了大兴、珠宝、腾越等商行，随之边境贸易迅速扩大。1991年，应缅甸克钦邦政府邀请，腾冲县组织了31辆重卡和5辆小车输送110吨水泥、40多吨电气器材至缅甸，换回了腾冲

<sup>①</sup> 腾冲县委书记段时中：《向党中央总书记胡耀邦同志汇报提纲》，1985年2月16日，腾冲市档案局（馆）内部资料。

需要的柚木、玉石、牛皮等<sup>①</sup>。这在当时已经是比较大额的商品贸易了。

为了顺应对外贸易迅速发展的形势，腾冲县委提出了“以农业为基础，以工业为依托，以边贸为先导，依靠科技进步，立足本地资源，面向两个市场，实行两个转口，大力发展乡镇企业，搞好横向经济联合，走贸工农结合、种养加产供销一条龙的路子”的经济发展战略<sup>②</sup>。在坚持自负盈亏的前提下，政府用活政策激发边贸活力：一是扩大边境贸易商品范围，推行关税优待。二是指定专门银行进行外币兑换，为外商提供方便。三是出台奖励政策调动边贸职工的积极性。四是举办边贸展销会，展销各种地方工业产品。这些举措极大地促进了对外贸易发展。以边贸展销会为例，1991年，腾冲首届边贸展销会到会国内外客商550人，其中缅甸和中国的港、澳、台商129人，现货成交458万元，期货成交1800万元，使对外贸易一下子跃上了新的台阶<sup>③</sup>。

随着商贸活动的积极开展，腾冲与外方的人员往来也越来越活跃。在官方层面，从1991年元月初开始，先后有缅甸的密支那、南坎县政府代表团、南坎县华侨到腾冲参观访问。1991年11月，应克钦邦政府的邀请，腾冲县经济代表团一行14人出访密支那。双方就共同关心的修路、通车、贸易等问题签订了备忘录，为促进两地经济繁荣与发展迈出了重要一步。在民间层面，以侨务、对台工作为枢纽，带动对外人员往来。1991年，腾冲接待侨胞、华侨团回乡观光探亲260人次，台胞107人次<sup>④</sup>。人员的交流交往反过来又促进了双方经济的往来。

① 中共腾冲县委副书记、县长许洪森：《充分发挥区位优势 大力发展边境贸易》，1992年4月，腾冲市档案局（馆）内部资料。

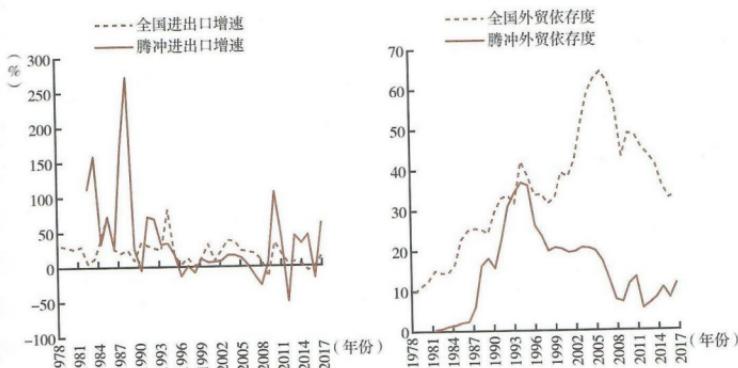
② 中共腾冲市委党史地方法志工作委员会：《中共腾冲县委、腾冲县人民政府工作报告汇编（1978～2015）》，云南人民出版社，2016年版，第35～49页。

③ 中共腾冲县委副书记、县长许洪森：《充分发挥区位优势 大力发展边境贸易》，1992年4月，腾冲市档案局（馆）内部资料。

④ 中共腾冲市委党史地方法志工作委员会：《中共腾冲县委、腾冲县人民政府工作报告汇编（1978～2015）》，云南人民出版社，2016年版，第420页。

根据外贸表现，腾冲对外开放经过起步恢复阶段的能量积蓄期后得到了快速发展。1987~1992年，腾冲年平均进出口增速为93.6%，远高出全国23.7%的平均水平，外贸依存度（进出口总额占国内生产总值的比重）增速明显快于全国整体开放的步伐。1992年，腾冲实现进出口总额1.85亿元，是1981年的545倍。

图1 腾冲对外贸易表现与全国情况对比



注：进出口和GDP数据来源于国家统计局和云南省腾冲市统计局。

总体上看，腾冲这一时期的对外开放范围有限、层次不高、规模也不够大，还处于初级阶段。即便如此，对外开放通道的恢复对腾冲经济发展的带动作用仍然是巨大的。一方面，边境贸易带来的海关和工商税收充实了地方财政。以玉石进口为例，1985年进口额83万元，直接带动税收35万元，其中海关税收20%，工商税10.4%，手续费7%，交易税7%。另一方面，对外开放带动了全县整体经济实力的提高<sup>①</sup>。1978年腾冲人均GDP仅为265元，到1992年则已突破千元大关，达1037元。

① 腾冲县委书记段时中：《向党中央总书记胡耀邦同志汇报提纲》，1985年2月16日，腾冲市档案局（馆）内部资料。

## （二）1992~2012年：快速发展阶段

1992年邓小平视察南方并发表重要讲话，激起了各地加快改革开放的浪潮。腾冲县委以邓小平“南方谈话”为指引，提出要“进一步解放思想、转变作风，加快改革开放步伐，为使腾冲经济更好更快地上一个新台阶而努力奋斗”。<sup>①</sup>随后，腾冲县委县政府组织干部学习中央和省里有关改革开放的文件精神，由县委县政府主要领导带队到沿海地区学习考察，以此转变观念，解放思想，坚定改革开放的决心和信心。从此，腾冲的对外开放列车驶入了快速道。

第一，贸易主体日益多元，产品结构不断升级，体量快速攀升。

这一时期腾冲贸易的大发展首先得益于经济体制改革的成功推进。一方面，农村经济体制改革后，农村富余劳动力开始向第二、第三产业转移，大量农民进城开店设坊，兴办服务业，部分则从事工商、贩运、建筑、服务等行业，个体私营迅猛发展。另一方面，城镇经济体制改革，如企业用工制度、分配制度和财政、税收、金融体制及社会保障制度改革扎实推进，也极大地促进了企业发展。与之相伴随，对外贸易的主体和产品结构也发生了明显转变——从单纯的边境贸易发展成为集边境贸易、边民互市、一般贸易、境外经济技术合作和工程承包于一体的全面发展的格局。进口商品从单一的玉石、木材逐步发展到矿产品、锯材、水果、农产品等多种商品，出口商品由纺织品、日用百货逐步向建材、机械设备、电子产品、交通运输工具等多种商品扩增。腾冲进出口总额从1991年的1.1亿元增长到2012年的5.6亿元，年均增速为15.1%，在云南省25个边境县市中位于前列<sup>②</sup>。

第二，边境口岸和对外开放通道建设得到加强。

腾冲境内有国家一类口岸——猴桥口岸，还有胆扎、滇滩、自治3条边

<sup>①</sup> 中共腾冲市委党史地方志工作委员会：《中共腾冲县委、腾冲县人民政府工作报告汇编（1978~2015）》，云南人民出版社，2016年版，第77~87页。

<sup>②</sup> 根据生产总值进行判断，2016年腾冲生产总值为160亿元，在25个边境县市中排名第2，仅次于景洪市。

境通道，形成了以腾冲为中心，向猴桥、滇滩和自治等边境通道辐射的基本格局。随着武警、海关、动植检、商检等口岸管理机关建立健全，发展边贸的基础条件不断改善。2000年4月，腾冲猴桥口岸被正式批准为国家级一类口岸。2009年8月，缅甸政府对等开通了甘拜地口岸，并由腾冲出资援建了联建楼。猴桥口岸迁建工程于2010年正式启动，2013年口岸联建楼、查验货场建成。同时，腾冲还改善了滇滩、自治和胆扎3个省际通道的基础设施。通过改善口岸和通道建设，沿边开放水平不断提高。2010年和2011年，猴桥口岸货运量在云南省13个一类口岸中位居第一位。2011年，猴桥口岸实现出入境人员20.28万人次、出入境运输工具6.08万辆次、进出口货物255万吨、进出口总额41871万美元。

第三，实现“引进来”和“走出去”的联动发展。

1992年邓小平“南方谈话”发表以后，腾冲县委要求“敞开大门，广交朋友，积极引进资金、技术、人才，特别要大胆引进外资，放手发展‘三资企业’”。“三资企业”在腾冲蓬勃发展，对当地工业拉动作用突出<sup>①</sup>。1993年，腾冲引进“三资企业”2家，投资规模600多万元。1997年底，腾冲县批准注册的“三资企业”有17户，项目总投资4515万美元，吸纳县内社会劳动力2000多人，实现工业产值（1990年不变价）9413万元，占全县工业总产值的28.8%，实现销售收入11063万元，出口创汇323万美元。“三资企业”带来了先进的管理经验和生产模式，也带动了当地民营企业的发展。2003年后，民营企业取代“三资企业”在全县工业生产中占据了主导地位。

发展起来的民营企业迅速成为对外开放的主要力量。在政府着意构建与缅方友好关系的大背景下，这些企业积极开展境外经济合作项目，并逐步将经营区域向缅北地区辐射。1992~2012年，腾冲企业在缅北开展境外工程承包业务，主要内容有修路、架桥、建电站、建农场，在境外开展工程机

<sup>①</sup> 中共腾冲市委党史地方志工作委员会：《中共腾冲县委、腾冲县人民政府工作报告汇编（1978~2015）》，云南人民出版社，2016年版，第447~457页。

械、建筑材料、日用百货批发销售业务等，给交通闭塞的缅北地区修建了大量的道路和桥梁，为缅甸克钦邦部分地区的基础设施建设打下了良好的基础，带动了缅北山区群众种植、养殖业的发展，促进了山区群众与外界的交往以及中缅边境贸易的增长<sup>①</sup>。

第四，为缅甸人民多办好事实事，搭建心与心相通的桥梁。

开展对缅华文教育。以猴桥小学、水城小学为华文教育基地，接收缅甸学生就学。积极开办侨生班，为华侨学生解决急难之时就学问题。公费外派教师到缅甸北部华文学校支教。帮助培训海外华文教师。腾冲为缅甸培训华文老师数百人次，提高了海外侨校的教学水平。自2013年起，缅甸密支那地区放弃使用中国台湾华文教材，全部使用中国内地“九义”教材。

开展境外罂粟替代种植。与腾冲相邻的缅甸克钦邦属于缅北武装冲突相对严重地区，民众生活艰难，罂粟种植泛滥。自20世纪90年代起，中国政府尽自己的力量，积极帮助周边国家开展禁毒工作<sup>②</sup>。腾冲企业响应国家号召，在缅北开展了罂粟替代种植，种植面积约40万亩，种植品种主要有香蕉、水稻、玉米等，通过替代种植有效地带动了当地农业发展和农民就业，遏制了缅北地区的罂粟种植。

深化与缅甸的民间交往。由政府出面邀请腾冲籍华人华侨重点人士回腾冲开展联谊活动，共话家乡发展，增进乡亲乡情；长期向缅北地区赠送药品、蚊帐等物资和开展疾病防控知识培训，为境外边民提供医疗服务和疾病防控；组织两地文艺团队相互交流、访问，参加对方节庆活动；为缅甸举办农业科技培训班，培养农业科技骨干。

与缅甸克钦邦政府密切联系，交往频繁。1992～2012年，腾冲政府多次接待缅甸副外长、矿业司长、驻昆总领事和克钦邦政府官员及克钦邦第一、二特区官员等缅甸外宾；组团出访缅甸内比都、仰光、曼德勒、密支那

① 郑兴洲：《加强区域合作 促进共同发展》，载熊清华、李正阳等《走向南亚——第二届中国（保山）南亚论坛论文集》，云南人民出版社，2008年版，第154～164页。

② 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的禁毒》白皮书，2000年版。

及克钦邦第一、二特区等地<sup>①</sup>。2004年，腾冲县在密支那设立办事处，常年安排人员在办事处工作。

总体上看，在快速发展阶段，腾冲的对外开放从边境贸易向招商引资、跨境合作转变，对外开放的规模和范围大幅提升；从地方政府间不定期的交流访问发展成制度安排上的交流对话，交流沟通的渠道更加畅通、合作的意愿和能力得到进一步提升；从相对单一的面向缅方开放，转向以缅方为主同时辐射东南亚甚至更多地区的国家开放，对外开放水平迈上了新的台阶。2009年，国家提出把云南建设成我国面向西南开放的重要桥头堡，2011年5月国务院出台支持云南桥头堡建设的意见，充分肯定了腾冲对外开放取得的成绩，并为腾冲下一步加快对外开放步伐奠定了更加坚实的基础。

### （三）2013年至今：转型升级阶段

党的“十八大”以来，以习近平同志为核心的党中央提出建设“一带一路”和“孟中印缅经济走廊”等重大对外开放倡议，把云南对外开放提升到国家战略层面。2015年1月，习近平总书记赴云南考察，要求云南在深化改革开放上下功夫，主动服务和融入国家发展战略，努力成为我国面向南亚、东南亚辐射中心<sup>②</sup>。2015年9月，国务院批准腾冲撤县设市。所有这些为腾冲扩大对外开放提供了新的难得的历史机遇。

第一，化危为机，对外贸易转型升级。

2015年以来，国际经济环境趋于复杂，缅甸对我国出口态度发生转变，对玉石、木材和矿藏等资源出口施加了严格限制。2015年7月，中国150多名工人因在缅甸伐木被判处20年以上重刑，导致腾冲从缅甸的木材进口

① 中共腾冲县委、腾冲县人民政府：《支持腾冲打造中国走向南亚第一县的调研报告》，2015年3月，腾冲市委政研室内部资料。

② 谭晶纯、尹朝平、李绍明：《主动服务和融入国家发展战略 建设面向南亚东南亚辐射中心——专访全国人大代表、省委书记、省人大常委会主任李纪恒》，《云南日报》2015年3月9日。

陡转直下，内部木材加工业面临破产危险，经济结构转型升级迫在眉睫<sup>①</sup>。与此同时，腾冲传统资源型行业占比偏高，而高附加值产品和新型产业的占比偏低，自身经济结构也亟待优化。针对复杂多变的经济形势和境外局势，腾冲不断调整、优化进出口贸易结构，极力转变贸易发展方式，大力培植贸易发展新亮点，逐步扭转了以木材进口为支撑的贸易格局，初步形成了以农产品和矿产品进口，工程机械、建筑材料和日用百货出口及边民互市全面发展的贸易新格局。

第二，大力发展外向型园区经济，打造对外开放的重要载体和平台。

根据国家推进“孟中印缅经济走廊”建设和落实“一带一路”倡议的重大部署，发挥云南桥头堡作用“在周边国家建立境外经贸合作区”的要求，腾冲争取缅方支持，积极建设外向型园区经济，创新对外开放新模式。

建设保山市腾冲边合区。2010年6月保山腾冲（猴桥）边合区设立，2012年5月被列为全省五个省级边合区之一，2015年12月实行实体化管理，并将原猴桥边合区和腾冲经济开发区合并共建，更名为保山市腾冲边合区。目前，园区实际共有企业67户，其中规模以上企业17户，已建成投产35户，初步形成了以建材、生物产业、旅游产品加工等产业为支撑的产业集群。2017年，实现生产总值27.2亿元，工业增加值5.4亿元；完成固定资产投资24.05亿元，公共财政预算总收入1.4亿元；招商引资实际到位资金23亿元，实际利用外资100万美元。边合区还促使了深圳佑荟半导体有限公司、深圳英唐智能控制股份有限公司等高新科技企业入驻腾冲，开展新型工业化项目<sup>②</sup>。

在境外设立经济开发区。缅甸密支那经济开发区项目位于缅甸克钦邦密

---

① 援引自2015年7月23日《缅甸时报》报道——根据《公共财产保护法》第3款，153名中国伐木工被判处终身监禁（20年有期徒刑），另外两名未成年人根据《儿童法》第7款(b)被判处10年有期徒刑。

② 腾冲市边合区管委会内部汇报材料。

支那城区西北方向，总规划用地面积4751英亩，计划开发年限15年<sup>①</sup>。该项目由保山市腾冲边境经济合作区、云南保山恒益实业集团与缅甸克钦邦政府共同合作开发。项目选址区位优势明显，距离密支那市中心12公里，距离密支那大桥18公里，史迪威公路横穿园区。园区的产业规划紧密结合克钦邦广阔的土地资源、优越的气候条件和良好的市场前景，重点发展农业方面的“种养加”（种植、养殖、加工）产业，农资、新型建材、轻工产品生产，旅游产品加工，综合物流等产业，力求实现两地资源市场的有效对接、发展要素的优势互补，为双方政府和企业的交流合作搭建良好平台。

### 第三，大力发展旅游业。

腾冲虽然旅游资源丰富而独特，但旅游产业起步较晚，20世纪90年代以前主要以政府接待为主，是“事业型”的旅游；90年代以后，随着改革开放的深入，腾冲旅游业开始由“事业型”向“经济型”转变，但依然面临旅游产业相对较弱、资源优势发挥不充分，经济发展与环境保护难以兼顾的问题<sup>②</sup>。

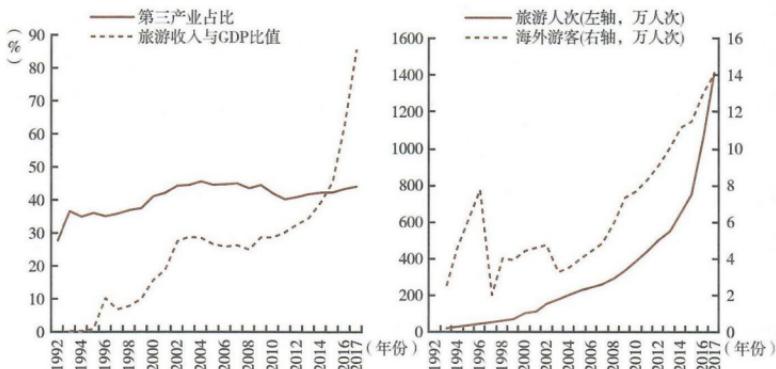
2013年以来，腾冲充分利用其历史文化积淀深厚、自然人文景观丰富多彩、地理区位优势独特等特点，将边境旅游、跨境旅游纳入发展规划，力主建设国际化旅游城市，成为连接南亚、东南亚的国际旅游枢纽。其具体做法有以下几点：一是加强旅游基础设施、旅游标准化和旅游网络平台建设。如腾冲玛御谷温泉小镇同时引进“悦榕庄、悦椿、悦苑”三大国际品牌，以本地工艺品制造打造小镇文创产业，助力国家乡村振兴战略和乡村脱贫攻坚战；举办国际半程马拉松赛及高黎贡山国际超级越野赛等。二是积极发展大众旅游，开发适合不同消费群体的旅游产品，广泛宣传推介“中国腾冲·天下和顺”的旅游形象，塑造“世界翡翠朝圣地、中国温泉之都、养生度假天堂”三个品牌。三是加大旅游景区景点建设力度，抓住国家重启中缅异地办

① 腾冲市边合区管委会内部汇报材料。

② 中共腾冲市委宣传部、腾冲市社会科学界联合会：《腾冲史话》，云南人民出版社，2017年版，第207—238页。

证的机遇，开通腾冲至密支那旅游线路，做大跨境旅游文章。四是广泛开发地域特征明显、文化内涵深厚、适合大众消费的旅游纪念品，不断增加旅游从业人员收入。五是加大旅游行业整治，规范旅游经营行为，提高旅游从业人员素质，营造良好的旅游软环境。这些举措极大地推动了旅游业的发展，2017年，腾冲有5A级景区1个（火山热海景区），4A级景区1个（和顺景区），3A级景区2个（高山乌龙茶景区、杜鹃王珍奇古木博览园），2A级景区2个（云峰山景区、叠水河景区），共接待游客1414.6万人次，实现旅游总收入151.1亿元；实现文化产业增加值21.14亿元左右，占GDP比重提高至11.9%。旅游业的快速发展带动了第三产业的发展，促进了城市建设，为经济发展增添了新的增长点。

图2 1992~2017年腾冲旅游收入和人次



注：数据来源于云南省腾冲市统计局。

#### 第四，大幅提升贸易便利化程度。

2016年，习近平总书记在二十国集团领导人杭州峰会上提出，“面对当前挑战，我们应该建设开放型世界经济，继续推动贸易和投资自由化便利化”<sup>①</sup>。

① 习近平：《构建创新、活力、联动、包容的世界经济》，《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社，2017年版，第470~475页。

在这一思想的指引下，腾冲在贸易便利化建设上推出了新举措。一是按照全国海关通关一体化作业模式，全力推进适用“一次申报、分步处置”通关作业流程和企业自报自缴税款、税收征管要素海关审核后置等改革举措。为鲜活易腐产品、农产品提供“通关绿色通道”，优先审核验放，即报即放。为符合条件的企业提供预归类、预审价，原产地预认证等多种支持企业进出口的便捷措施。二是做好“机构改革”工作。海关、检验检疫行政审批事项全面整合，实行一个窗口办理——企业一次注册登记同时取得报关报检资质；进出境旅客随身行李物品通关实现“一次查验”；货物通关实行“一次申报、一次查验、一次放行”。初步测算，关检合并后，整个通关流程节省约50%的工作量。三是利用科技严密监管。2017年，腾冲海关协调引进H986、PVS450、XT2100三套科技设备开展“非侵入”方式查验。在猴桥口岸，大型货车和集装箱车辆仅用2分钟就可完成全车非侵入式检查，小型车辆和商务车过关检查时间少于1分钟，大型旅游团队过关不需要在口岸停留等待行李检查。这大大提高了货物物品通关效率，实现了对高风险旅客的精准查缉，确保了口岸管得住、通得快。

#### 第五，积极推出服务对外开放的金融综合改革措施。

围绕保障金融安全、提高金融服务能力，主要采取了以下措施。一是积极实施人民币跨境结算。努力扩大跨境贸易人民币结算业务（2017年收付5.79亿元，较2013年增长1.18倍），推动腾冲信用联社成功办理跨境贸易人民币结算业务，非居民账户开户实现便利化，境外机构实现境内银行开户结算，创新发展非银行外币代兑业务，积极推进本外币兑换特许业务，有效缓解了边境地区缅币兑换“难”这一瓶颈问题。二是完善金融组织体系。支持农信社改制、农商行改革，整合各项资源，壮大融资担保公司实力。三是培育发展多层次资本市场。支持符合条件的企业上市和“新三板”挂牌交易，建立上市和“新三板”挂牌后备资源库。对入库企业实行动态管理，重点培育。充分发挥企业发行债券奖励扶持政策的引导作用，鼓励经营稳定、业绩优良、市场信誉好的企业，通过发行项目收益债等债券品种筹集资金。

四是鼓励保险公司延伸保险服务，为客户提供相应境外服务。2013年以来，推动辖区主要保险公司开展车辆境外保险、境外务工人员保险、出口货物保险等保险服务。2013年至2017年，腾冲市主要保险公司开展境外车辆保险141辆，保费收入49.94万元；开展境外务工人员保险2000人次，保费收入133.23万元，赔款140万元。五是加强金融基础设施建设的跨境合作。2015年12月，建立首个外籍人员金融消费权益保护工作站，成为继德宏州之后云南省第二个设立外籍人员金融消费权益保护站的州市，为全省边境口岸金融消费权益保护工作提供示范和样本。积极推动跨境反假货币工作站建设，向外籍人员进一步普及了人民币防伪常识，增强了他们自觉抵制假币犯罪活动的意识和觉悟，对净化人民币流通环境发挥了积极作用。

#### 第六，加强基础设施建设。

在公路方面，全长1208公里的昆明—腾冲—缅甸密支那一印度雷多的国际大通道，即在原西南古丝绸之路上修建的史迪威公路，目前是云南通往缅甸基础条件最好、建设进展最快的通道。其中，昆明—腾冲600公里已建成高速公路，腾冲—密支那200公里二级油路已于2007年建成通车，密支那一德乃180公里可常年通车，德乃—班哨口岸（缅印173号界桩）184.8公里除部分河道无桥梁连接，雨季无法通车外，其余路段能顺利通行。班哨口岸—印度雷多42公里已铺筑二级油路，到达印度雷多后，可与南亚国家现有的公路、铁路交通网络连接，深入印度各大城市<sup>①</sup>。

在航空方面，腾冲机场于2009年1月建成通航，2013年后吞吐量猛增，2014年进出港航班6044架次，旅客吞吐量50.96万人次，货邮吞吐量820.6吨。现已开通12条国内航线。腾冲航空口岸机场列入《国家口岸发展规划（2011—2015年）》，预计开通国际航线后，可与缅甸曼德勒、仰光，泰国曼谷，印度加尔各答及孟加拉国吉大港等打造1小时航空经济圈。交通设施的

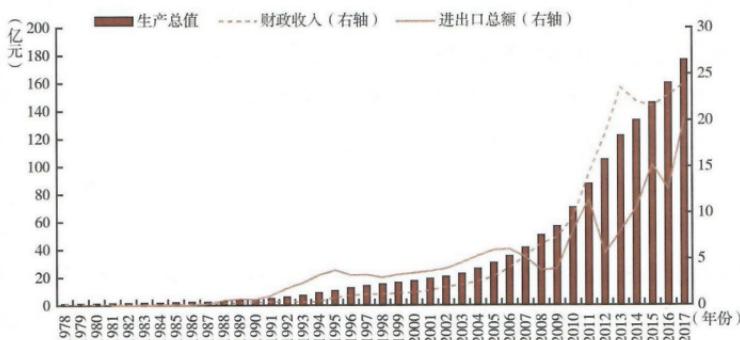
<sup>①</sup> 腾冲县志编纂委员会：《腾冲县志（1978～2005）》，2015年，腾冲市委党史地方志工作委员会内部资料。

完善为腾冲面向南亚和东南亚市场的全面开放和全市经济的大发展提供了可能性。

通过上述几个方面的不懈努力，腾冲可以说初步形成了全方位、多领域、深层次的对外开放新格局。

经过 40 年不断地推进对外开放，腾冲不仅对外贸易获得快速增长，而且整个经济社会发展也取得了辉煌成就。2017 年，腾冲边贸进出口总额突破 20 亿元，较 1981 年的 34 万元增长了近 6000 倍。2017 年，腾冲实现国内生产总值 176.82 亿元，约比 1978 年的 1.18 亿元增长 149 倍；农村居民人均可支配收入 10331 元，约是 1978 年农村人均收入 113 元的 90 倍；一般公共财政收入 16.99 亿元，约比 1978 年的 1008 万元增长 168 倍（见图 3）。与此同时，腾冲的社会建设、文化建设、生态文明建设都迈上了新的台阶，先后成功创建成为国家卫生城市、国家园林城市、全国文明城市。

图 3 1978~2017 年腾冲的 GDP、财政收入和进出口规模



注：数据来源于云南省腾冲市统计局。

### 三、探求腾冲以大开放实现大发展的成功奥秘

腾冲过去 40 年的发展情况表明，对外开放对其经济社会的大发展起到了至关重要的作用。对外开放的不断扩大和升级转型，不仅促进了经济总量

的提高和竞争实力的提升，让人民群众改善了生活、提高了幸福指数，而且带来了社会、文化的大发展大繁荣，促进了边关的安宁、边防的稳固。作为经济发展水平较为落后、交通条件差、发展起步晚的极边县市，同时面临发展程度更为落后的邻国这一现实约束，腾冲之所以能走出一条独具特色的对外开放之路，主要有以下经验。

### （一）继承和弘扬优秀传统文化，形成对外合作与竞争的软实力

文化深刻影响着人们的行为方式和精神特质。习近平总书记明确指出：“文化自信是一个国家、一个民族发展中更基本、更深沉、更持久的力量。”<sup>①</sup>在历史发展的长河中，民族自身的自然生态条件和生理素质活动的实践形成了自己独特的文化<sup>②</sup>。文化是一个民族的根和魂。一个民族之所以在历史长河中生息、繁衍，经久而不衰，独立于世界民族之林，主要靠文化。经济全球化浪潮的强大冲击，社会信息化的迅速推进，人们交往范围的日益扩大，极大地推动了各国的对外开放和世界各种文化的传播、交汇与激荡。如何在对外开放与多元文化格局条件下保持民族文化的主导地位，充分发挥利用自身的文化优势，提升自身的对外开放水平，显得尤为迫切。在腾冲调研时，我们体验到腾冲政府和人民对传统文化的重视，尤其是对传统文化中有利于对外开放的成分的传承和弘扬。我们看到，民国时期和顺旅缅侨胞捐建的“在中国乡村文化界堪称第一”的和顺图书馆历经各种劫难至今仍得以完好地保存。我们还在一些古旧民居中看到得到完好保护的南亚风格的大门、英国的铸铁花窗、美国的烤炉、日本的压面机、德国的老式挂钟，所有这一切都体现了腾冲人对文化传统的重视，对各种不同文化文明的尊重和包容，也反映了腾冲市政府和人民就传承和弘扬传统文化所做的不懈努力。

<sup>①</sup> 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，《人民日报》，2017年10月28日，第001版。

<sup>②</sup> 郑永廷、罗姗：《论对外开放和多元文化激荡条件下的民族文化主导——兼谈高校德育的民族文化教育与主导》，《北京大学学报》（哲学社会科学版），2009年第1期，第85~90页。

## （二）扬长避短，善于挖掘和发挥对外开放的比较优势

发展外向型经济，开展对外贸易和投资首先需要明确自身的比较优势。在理论上说，一个国家和地区即便在所有的生产要素方面都落后于其他国家和地区，该国和地区仍然能够从绝对劣势中找到自己的相对优势，仍然能够通过参与国际分工，最大化经济效益。40年来中国改革开放取得巨大成就的主要原因是准确定位了自己的比较优势，基于丰富的劳动力和生产成本优势，以劳动密集型产业为先导，实现了经济的快速起飞。就腾冲来说，其改革开放之所以取得巨大成功，也正是遵循了这样一条道路。处于偏远位置，交通不畅，矿产储量不够大、开采难度高，经济底子薄，加上相邻的缅甸又是比自己发展还要落后而且政局不稳的国家，这都是腾冲发展面临的短板、劣势和困难。但腾冲也有自己的优势，它是中国通往南亚、东南亚陆路最便捷的通道，它有独特而丰富的旅游资源，它是我国著名的侨乡，它有一支规模庞大的分布在全球24个国家和地区的海外华人华侨队伍。相邻国缅甸虽然不发达但自然资源丰富、市场潜力巨大，腾冲正是善于挖掘并较好地利用了这些优势，才成功地实现了追赶战略，在我国沿边县市的对外开放中脱颖而出。

## （三）不断解放思想，推动对外开放事业与时俱进

从人类社会发展史看，思想解放的程度决定着社会发展进步的幅度。习近平总书记在党的十八大以来多次指出，中国坚持改革开放不动摇。改革开放是一项长期的、艰巨的、繁重的事业，必须一代又一代人接力干下去<sup>①</sup>。要坚持改革开放，就必须继续解放思想。不继续解放思想，就很难坚持改革开放不动摇。面对新的矛盾、新的困难、新的风险、新的斗争，都需要继续解放思想，不固执从前的思维定势，不囿于过去的固化经验，准确把握形势变

<sup>①</sup> 习近平：《改革开放只有进行时没有完成时》——在主持十八届中央政治局第二次集体学习时的讲话，《习近平谈治国理政》，外文出版社，2014年版，第67~69页。

化，深刻理解面临的新的历史特点中蕴藏的机遇和挑战。习近平总书记在党的十八届三中全会上指出，冲破思想观念的障碍、突破利益固化的藩篱，解放思想是首要的<sup>①</sup>。思想不解放，我们就很难看清各种利益固化的症结所在，很难找准突破的方向和着力点，很难拿出创造性的改革举措。腾冲对外开放不断深化的过程，就是思想不断解放的过程；换言之，正是因为腾冲人不断地解放思想，不断地创新突破，才推动了开放的不断深化。比如，积极推动中缅密支那产业园区的开发建设，鼓励和动员市内企业到缅北地区广泛开展农业合作种植业务，特别是在缅北地区开展罂粟替代种植合作农业，这都是解放思想、创新思维的典型案例。

#### （四）践行“睦邻、亲邻、富邻”的理念，实现互利共赢

国之交在于民相亲，民相亲在于心相通。推动民心相通的项目建设，可以为各国经济合作夯实社会根基。民心相通建设既承担增进友谊、加深了解的重任，又发挥助推经济合作的功能。当今世界，各国已经形成你中有我、我中有你的利益交融格局。正如习近平总书记所言，“各国要树立命运共同体意识，真正认清‘一荣俱荣、一损俱损’的连带效应”，“在追求本国利益时兼顾别国利益，在寻求自身发展时兼顾别国发展”<sup>②</sup>。只有大力促进地缘相联、人缘相亲、文缘相通、命运与共，让各国民众在实现共同发展的过程中成为好朋友、好伙伴，才能逐步构建责任共担、利益共享、休戚与共的人类命运共同体。40年改革开放的实践也让我们清晰地认识到，当今世界各国紧密联系、相互依存，只有在开放中求合作，在合作中求共赢，才能和各国人民一起共建和平、安宁、繁荣、开放、美丽的世界。中缅两国山水相连，边民交往互动频繁，胞波情谊深厚。稳定的政治社会环境对于扩大对外开放

<sup>①</sup> 习近平：《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》，《习近平谈治国理政》，外文出版社，2014年版，第70～89页。

<sup>②</sup> 习近平：《共同维护和发展开放型世界经济》，《习近平谈治国理政》，外文出版社，2014年版，第335～338页。

至关重要，构建人民之间交流的纽带，让人民从相识到相知，从相知到信任，从信任到密切合作，建立真诚的互利互信与合作共赢对于稳步推进两国双边经贸合作至关重要。长期以来缅北地区军事冲突不断，人民生活困难，腾冲市政府和企业在扩大对缅经贸合作中始终坚持互利共赢原则，努力践行“睦邻、亲邻、富邻”的周边外交方针政策，对于稳定边境、扩大对外开放发挥了十分重要的作用。比如针对缅北地区农业科技水平落后、生产率低下的情况积极开展农业科技援助，在医疗卫生方面腾冲长期向缅北地区赠送药品、蚊帐等物资和开展疾病防控知识培训，在缅甸从事替代罂粟种植的现代农业开发，等等，这些措施有效地促进了边境地区的社会稳定，赢得了当地人民的信任，为腾冲政府和企业扩大对缅甸经济合作提供了坚实的社会基础。

### （五）将爱国主义教育贯穿对外开放始终，实现宁边固边

爱国主义既是实行对外开放的重要精神动力，又是对外开放顺利进行的重要保证，在对外开放的整个过程中都必须高举爱国主义的旗帜。习近平总书记强调：“弘扬爱国主义精神，必须坚持立足民族又面向世界。中国的命运与世界的命运紧密相关。我们要把弘扬爱国主义精神与扩大对外开放结合起来，尊重各国的历史特点、文化传统，尊重各国人民选择的发展道路，善于从不同文明中寻求智慧、汲取营养，增强中华文明生机活力。”这为我们正确处理好扩大对外开放与弘扬爱国主义精神的关系指明了努力的方向。腾冲市委市政府历来重视在全市开展爱国主义教育。在腾冲调研期间，我们还特地到国殇墓园参观祭拜。国殇墓园系纪念抗日战争中远征军第二十集团军攻克腾冲阵亡将士的陵园，为国家级重点文物保护单位，省级爱国主义教育基地。每年市委市政府都要组织干部群众到此祭拜抗战英烈，开展爱国主义教育活动。在新的时期，腾冲为加强爱国主义教育，还专门开展了国门新村建设。国门新村位于腾冲市猴桥社区黑泥塘自然村，与猴桥口岸联检大楼毗邻，是中缅边境上一个独具特色的纯傈僳族村落。腾冲市依托边境民族特色

旅游开发，结合腾冲边合区建设，完善村庄道路等基础设施，将黑泥塘自然村建设成聚民族文化、丝路文化、边境文化为一体的“AAA”级国门新村。全面对外展示中国改革开放成果和中国边境农村新形象。经过国门新村打造，新村的基础设施和人居环境发生巨大变化，群众的幸福指数提升了，对党组织的认同感也提高了，“党的光辉照边疆、边疆人民心向党”，群众由心而发，爱国主义和跟党走的意识显著增强。

#### （六）不断加大基础设施投资力度，为扩大对外开放提供必要支撑

基础设施对促进经济增长具有实质性的作用，而且与其他形式的投资相比，这种作用越来越大。基础设施供给能力与经济产出同步增长；随着经济的发展，基础设施结构必须升级，以适应、支持变化中的需求结构。某一地区良好的基础设施条件可以吸引各类资源的流入，减少该地区生产要素的投入成本和交易成本，生产效率和经济效益将会明显提高。改革开放以来，中国之所以能取得如此快速的发展，很重要的一个原因是基础设施建设的重视，40多年来基础设施无论是在建设数量还是发展质量上，都取得了举世瞩目的成就。就腾冲而言，因为特殊的地理环境，交通落后是长期制约腾冲经济发展和对外开放的主要瓶颈。不解决这一瓶颈，对外开放就无法展开。正是基于这样的认识，腾冲在交通建设方面极具超前意识，而且不惜血本，不仅想方设法完善了境内道路基础设施建设，建成了国内最早最大之一的支线机场，而且举全市之力到缅甸帮助修建腾冲至缅甸密支那的腾密公路缅甸境内段。正是有这样的雄心、毅力和魄力，腾冲到今天才建成了初具规模的立体交通网络，为开展对外经济合作提供了重要的基础设施连通保障。

#### （七）高度重视生态文明建设，实现对外开放经济和生态效益的双丰收

建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。一个天蓝、地净、水清的美丽中国，是全国人民的共同期盼。长期以来，我国对外开放实行比

较优势战略，注重劳动力、土地等低级要素优势的发挥。虽然经济获得了巨大发展，闲置要素得以利用，但也为此付出了沉重的代价，造成了巨大的资源浪费。生态文明建设已成为全面建成小康社会的突出短板。习近平总书记强调：环境就是民生，青山就是美丽，蓝天也是幸福。要把生态环境保护放在更加突出位置，像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境，在生态环境保护上一定要算大账，不能因小失大、顾此失彼、寅吃卯粮、急功近利。决不能以牺牲环境为代价换取一时一地的经济增长，绝不能走“先污染后治理”的路子<sup>①</sup>。生态环境保护的成败，归根结底取决于经济结构和经济发展方式。从根本上改善生态环境状况，必须改变过多依赖物质资源消耗、规模粗放扩张、高能耗高排放产业的发展模式。这一次我们到腾冲调研，对此深有感触。干净的街道、清新的空气、茂密的森林给我们留下了极为深刻的印象。始终践行绿色发展，把生态文明建设摆在优先位置考虑。腾冲市在招商引资环节，把环境承载能力、可持续发展作为“挑商选资”的标准，以项目质量、环保和能耗为标杆，提高资源和环境准入“门槛”，婉拒了拟到腾冲投资开发高污染行业的数家企业，先后劝退、调整或中止了一批合作项目，赢得了更多知名企业的青睐。腾冲政府强调，在开发前应制订规划，在规划的指导下进行保护性开发，既不搞破坏性开发，也不坚守“纯保护主义”，建立起一个保障旅游产业大发展的资源支撑体系。正是持之以恒地推进生态文明建设，腾冲成功地创建了国家园林县城和 16 个国家级生态乡镇，先后获得“国家园林县城”、“全国最美生态旅游示范县”、“中国最美宜居宜业宜游名县”、“中国最适合居住的城市”等称号，这些为进一步扩大开放奠定了坚实的基础<sup>②</sup>。

---

① 习近平：《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话》，2016 年 1 月 18 日，人民出版社单行本，第 19~20 页。

② 《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社，2017 年版，第 389~397 页。

## 四、对外开放的历史曲线如何美丽地向未来延伸

腾冲经过 40 年的大开放促大发展，已经站在了新的历史起点上。当前，世界形势正在发生深刻复杂的变化，国际经济格局和中国对外开放战略也正在深度调整之中。特别是随着“一带一路”倡议的深入实施，腾冲在国家对外开放战略中必将承担更加重要的任务，其自身的发展也必将迎来更大的机遇和挑战，为此，腾冲必须加快改革开放步伐，以更大的开放促进更好更稳的发展。

### （一）正确认识新时期腾冲开放、发展面临的困难与挑战

尽管经过 40 年的快速发展，腾冲经济已初具规模，基本建立起对外开放的基础设施体系，但对外开放的能力仍然较弱，交通设施供应短缺问题仍然存在，加之国际和地区的政经局势动荡不定，腾冲要真正实现以更大开放促进更大发展的目标，特别是要有效承担国家赋予的对外开放责任，仍然有诸多不足。

第一，腾冲目前在云南对外开放中位阶不高，处于第二梯队。猴桥口岸虽与瑞丽口岸同属国家级口岸，但发展差距较大，人流量和贸易额无法与后者相比。从中央政府到省一级政府对腾冲的对外开放重视程度，与腾冲市自身的期望值不符；腾冲本地政府希望“大干快上”，但上级政府的支持力度与之并不匹配。腾冲目前处于“大干快上”的阶段，大力投资基础设施建设，推进多个工业园区建设，以促进加工业、跨境旅游等产业的快速发展，这可能会给地方财政带来较大压力，甚至债务风险，在政策实施效果上也会大打折扣。

第二，腾冲的交通不够畅通、对外开放层次较低、工业基础较弱、本土企业的市场竞争能力不强。腾冲综合交通一体化尚未形成，至今未通铁路，农村公路网不够完善，连接市内各景区景点和周边县区的快捷交通网络体系尚未建成。腾冲机场受雨季主汛期复杂气候影响较大，机场跑道长度不能适应国内外航空公司主力机型的起降标准。腾冲与东南亚和南亚市场互联互通

的程度不高。国际大通道腾密路段虽已于 2007 年建成通车，但路面退化，境外段公路质量不高，弯多路窄，且缅方设置关卡过多，道路通而不畅，严重影响了双方的贸易往来。密支那至曼德勒公路、铁路等级低，密班路全程建设投资大。密支那机场还不是国际机场。虽然孟中印缅国际大通道已成形，但还未完全实现互联互通，对经贸合作的推动还仅限于腾密路辐射的缅北地区，这导致腾冲乃至整个云南与印度以及南亚市场的广泛衔接实质上尚未连通，这与国家“一带一路”和孟中印缅经济走廊建设的需求不相匹配。当前，腾冲市生产性加工业落后，出口商品多数为市外制造，造成全市进出口发展不平衡，外向型产业发展转型升级滞后。虽然腾冲目前正在推进多个园区建设，但这些园区还处于起步阶段，各园区还没有成为大开放带动大发展的产业基地。当地工业基础较弱，本土企业的市场竞争能力较弱，企业走出去存在很多困难。

第三，少数在缅甸的企业的不当经营行为影响了中国企业的声誉。随着中国企业在缅甸投资的增加，中国企业与缅甸民众接触不断增加，由于在经济利益、价值观念、文化理念、生活方式和宗教信仰等方面的差异，中国人和缅甸人在交流过程中存在误解和误判。部分企业主的经营能力和素质有待提高，中国工人对当地的价值观念和风俗习惯也了解不够、尊重不够，与当地社会的融合程度还较低。尤其是极少数企业在经营中过于看重经济效益而忽略了环境和社会效应，导致部分缅甸民众对中国企业产生一些疏离和抵触情绪。企业在海外的不当经营行为不仅不利于企业对外持续性投资，还会损害中国企业在海外的声誉，给未来的投资行为造成阻碍。

第四，缅甸政治风险较高，长期动荡。缅甸正处于政治转型期，缅甸政府军与克钦独立武装时有冲突，境外局势仍处于动荡状况。目前，缅甸政府军与克钦独立军尚未达成最终和平协议，双方冲突还存在很大的可能性，在该地区开发合作项目很难获得缅甸政府的批准。缅北局势的不稳定性，影响我国开展对缅甸的交流与合作，尤其是启动缅北经贸合作区这样的大型项目。此外，腾密公路缅甸甘拜地至密支那地段关卡较多，收费现象较为严重，中

方人员物资出入境安全尚存在不确定因素，且办理缅甸通行证较为困难，导致物资运输交通要道通而不畅，腾冲市在境外开展贸易、农业合作、替代项目进展迟缓，整体项目推进困难，影响了腾冲市对缅交流合作的正常开展。

第五，中印互信程度不足，猜忌和疑虑较多。腾冲经缅甸密支那到印度是中国到印度的最短陆路线路，与印度开展对外合作也被认为是腾冲未来发展的机遇，但就目前而言，腾冲对印度合作的潜力未能得到充分发挥。中印关系波折不断，尽管2018年以来中印双边关系总体向好，但印度对“一带一路”充满猜忌和疑虑，政治互信不足依然是中印两国合作的最大制约因素。腾冲经缅甸密支那所到的印度雷多，并不是印度发展的重点地区，未来发展前景并不明朗。

## （二）从国家层面应支持腾冲进一步扩大开放

随着“一带一路”和孟中印缅经济走廊建设的不断推进，腾冲作为中国通向南亚、东南亚的门户和支点的区位优势将更为凸现，在国家对外开放总体格局中将占有特殊而重要的位置，并将迅速跃升为中国对西南开放的前沿高地<sup>①</sup>。在这种情况下，国家应从战略定位、政策扶持等方面给予腾冲一定的支持和帮助。

第一，应提升腾冲在国家对外开放格局中的定位。近年来，随着中国积极构建开放型经济新体制，云南在我国对外开放新格局中的独特地位日益凸显。2009~2011年，国家提出把云南建设成我国面向西南开放的重要桥头堡。2013年，国家提出“一带一路”和孟中印缅经济走廊建设的倡议，把云南对外开放提升到国家战略层面。2015年，习近平总书记要求云南在深化改革开放上下功夫，要成为对外开放的新高地。

腾冲作为“一带一路”和孟中印缅经济走廊建设中的前沿地区，在云南乃至中国的沿边开放总体格局中占有特殊而重要的位置。这就决定了腾冲在

<sup>①</sup>《认真学习贯彻习近平总书记考察云南重要讲话精神》，《云南日报》2015年2月8日。

国家总体对外开放格局中必将承担重要的使命和任务。鉴于此，腾冲的基本定位应为：云南对外开放的窗口，对缅甸合作的桥头堡，中国通往南亚、东南亚的重要门户，孟中印缅经济走廊上的重要节点。“一带一路”和孟中印缅走廊建设的推进，必然要求提升腾冲在国家发展和开放大局中的战略地位。

第二，给予腾冲以适当的政策支持。随着“一带一路”、孟中印缅经济走廊、中缅经济走廊建设的不断深入，打通中缅印国际大通道的要求越来越迫切，这就需要积极推动境内外立体交通体系建设。建议支持帮助密支那至班哨二级公路利用中国——东盟专项信贷资金建设，支持启动中缅印国际大通道保山至腾冲（猴桥）铁路、毛家营至猴桥高速公路前期工作，加快推进腾冲机场二期改扩建和航空口岸建设同步实施，争取开通更多国内外直飞航线。这是将腾冲的区位优势转化为经济优势的先决条件，也是腾冲在云南桥头堡建设中能发挥应有作用的决定性因素之一，建议国家在深入评估的基础上，给予腾冲相应的政策支持。

第三，中缅应加强沟通协调。中方宜向缅方继续提供适当援助，应继续加强政府间交流合作，构建多层次政府间沟通交流机制，深化利益融合，促进政治互信，达成合作共识。中缅双方在就经济发展战略和对策进行充分交流的基础上，可以本着求同存异原则，协商制订推进双边合作的规划和措施，在政策和法律上为双边经济融合“开绿灯”，从而为中缅经贸合作的不断深化创造良好的社会环境。

### （三）腾冲自身应进一步加强建设和管理，练好对外开放的内功

“打铁还要自身硬”。在推进“一带一路”和孟中印缅经济走廊建设过程中，腾冲也应提升对外开放的能力，主动融入其中。

第一，将对外开放与经济社会发展更加紧密地结合起来，提高其利用国际国内两种资源、两个市场的能力和水平。腾冲应优化产业布局，在发展对外贸易和促进跨境旅游发展中，要权衡园区建设和跨境旅游的经济、社会效益。

益。针对当前外向型产业发展不足的实际，进一步加强招商引资工作，重点放在外向型产业上；拓宽商贸发展渠道，着力引进一批商贸流通企业落户腾冲，积极发展运输物流、冷链物流、电子商务等现代物流业；充分发挥贸促会的作用，以滇中产业园区建设，保山义乌小商品城、保山工业纺织园区建设为契机，加大对出口企业的支持和服务力度。

第二，进一步完善对外开放的体制机制。加强促进双边合作的体制机制建设，在对外交流合作上取得新的突破，以推进“政策沟通”和“民心相通”。应建立与缅甸克钦邦定期会晤机制，争取与密支那县缔结为友好城市，巩固和提升对缅友好关系。积极做好中国企业在缅投资项目的协调服务工作，认真组织开展好边境贸易交易会。积极推动民间交往，帮助各类企业特别是民营企业开展对外贸易活动，鼓励和支持贸促会、对缅友好协会等组织。加强与缅方友好交流，营造合作协作、互惠互利的良好氛围，形成相互支撑、市场互补的贸易格局。

第三，进一步加强对外开放的平台建设。用好用足腾冲的区位优势，以边境经济合作区和跨境经贸合作区为载体，通过全面深化与缅甸的交流合作，使腾冲成为国家和云南内引外联的重要战略支点。着力推进腾冲边境经济合作区建设，进一步完善基础设施，从本地资源禀赋和产业基础出发，积极发展火山石材、生物制药、高档保健品、食品制造、仓储物流、出口加工、商贸服务等产业，将边合区发展成面向南亚、东南亚开放的外向型产业加工基地和跨境物流中心。积极创造条件，争取将省级腾冲边境经济合作区升格为国家级边境经济合作区，使边合区获得更大的发展空间。稳步推进密支那经贸合作区和缅甸甘拜地边境特色口岸小镇建设，打造境外开放合作平台，逐步实现境内产业链向缅甸北部地区的延伸。进一步密切与缅甸有关方面的沟通和合作，在扎实做好境外开发区建设前期工作的基础上，争取在园区推介和招商方面取得新突破，带动中缅双边经贸合作迈上新台阶。

第四，强化对外开放参与主体的素质建设，规范企业的经营行为。面对中国少数企业在缅甸投资过程中存在的种种问题，政府要对企业对外投资和

海外经营行为进一步加强规范和指导。企业也应建立有效的风险管理体系，提高危机应对能力；充分了解当地法律法规，避免恶性竞争；重视企业社会责任的履行和企业形象的建设，注重当地政府和民众在环保、用工等方面的要求，重视与当地居民、非政府组织等的沟通。进一步加强对赴缅的企业经营人员和务工人员的外事教育，鼓励人们更好地了解缅甸的风俗习惯，促进中缅人民之间的经济和文化交流。

第五，深化腾冲与密支那的农业合作。农业合作是扩大腾冲对外经济合作的重要抓手。应充分发挥腾冲在资金、技术、种植水平方面的优势，利用缅甸密支那土地广阔、气候适宜、劳动力成本低廉等资源禀赋，不断扩大与密支那在农业领域的合作。腾冲可以继续用好对缅罂粟替代种植项目农副产品进出口的鼓励政策，巩固并扩大种植规模，积极发展外向型农业。继续与缅甸合作发展热带水果产业，提高种植质量，积极争取替代种植项下产品返销配额。鼓励有实力的腾冲企业建立境外农业合作基地，如设立中缅农业合作开发试验区。在不断扩大种植面积、稳步提升种植质量的基础上，结合中国食品制造业的竞争优势，利用跨境经贸合作区的开放平台，在缅北地区发展农产品加工工业，延长农业生产的产业链，增加农业生产的附加值，进一步提升境外农业合作的规模和层次。

第六，实现全域旅游与跨境旅游的整合。腾冲应充分利用首批国家全域旅游示范区建设的机遇，加快推动旅游业的转型升级。一是加强全域旅游规划和管理，把腾冲全域作为一个整体来开展旅游规划和建设，将城镇更新改造与城乡统筹发展有机结合起来，加快推进市区的景城融合，打造一批以历史、文化、民俗为依托的精品特色小镇，建设集传统村落保护和新农村建设为一体的美丽宜居乡村，使腾冲旅游业由观光游为主逐步转向休闲度假、运动健康、养生养老等附加值更高的复合型旅游，不断挖掘旅游产业的发展潜力。二是积极探索跨境旅游合作。利用腾冲得天独厚的区位优势，稳步推进开拓缅甸、印度等旅游市场。以边境旅游异地办证重启为契机，在确保安全的前提下，推出若干条以腾冲为中心、涉及中缅印的跨境旅游线路。在条

件成熟时，逐渐整合跨境旅游和全域旅游，构建“腾冲—东南亚南亚旅游圈”，使腾冲成为中国连接南亚、东南亚的国际旅游枢纽。三是加强旅游业服务质量建设。进一步完善交通、住宿、餐饮等旅游业基础设施建设，加强旅游从业人员的业务培训和日常管理，按照国际标准提升旅游服务水平，使旅游者获得更好的服务体验，从而进一步提高腾冲旅游业的美誉度。

我们相信，通过上述几个方面的努力，腾冲在新时期一定会在对外开放的道路上迈出更加坚实的步伐，并通过大开放最终实现大发展的目标。腾冲的明天一定会更加美好！