

托管背景下昆明口岸经济发展的转型与升级研究

徐进兴

中央民族大学, 北京 100081

摘要: 2022 年 4 月, 昆明全面托管磨憨, 成为全国唯一一个拥有陆路边境口岸的省会城市, 在口岸资源禀赋的带动和自身多年发展基础的支撑下, 昆明口岸经济发展迎来转型与升级。在此背景下, 本文从现实基础、实施路径、短板不足讨论昆明口岸经济的转型与升级, 并给出了相应建议。

关键词: 昆明托管磨憨; 口岸经济; 转型与升级

1 引言

口岸是指供人员、货物、物品和交通工具直接出入国(关、边)的港口、机场、车站、跨境通道等^[1], 是政府批准设立的特殊区域^[2], 国内对口岸采用开放程度、交通方式和空间区位进行分类^[3]。与口岸相关的口岸经济, 目前没有统一的定义, 但具备通商通货能力、物流畅通、辐射周边并形成高水平经济的特征^[4], 有通道能力完善、口岸枢纽能级提升和口岸产业集聚发展三个发展阶段^[5]。在“一带一路”建设背景下, 口岸发挥着连接国内国外两个市场、两种资源交流节点的重要作用^[6], 口岸经济的发展也成为促进全球经济一体化的关键纽带^[7]。2022 年 4 月, 昆明托管磨憨, 推动口岸城市建设, 布局口岸经济产业, 大力发展口岸经济, 不断助力经济社会高质量发展。

2 昆明口岸经济转型与升级的现实基础

2.1 推进区域性国际中心城市取得成效

作为云南核心增长极, 昆明依托“一带一路”陆海交汇节点的多维区位优势, 构建起“三廊三带”立体开放格局: 纵向衔接中老、中

缅经济走廊, 横向贯通长江经济带与泛珠三角经济圈, 形成连接两大丝绸之路的战略支点。2016 年建设区域性国际中心城市以来, 形成“规划引领-立法保障-专项推进”三位一体的制度框架体系, 推动基础设施网络实现结构性突破。铁路通道建设方面, “八出省五出境”骨干网络全面建成; 航空枢纽方面, 开通南亚东南亚国家直飞航线 47 条, 长水国际机场跻身全球百强机场; 跨境贸易领域形成“2 个综保区+3 个保税中心”的监管平台矩阵。2016-2023 年昆明交通固定资产投资年均增速 12.3%, 国际班列开行量增长 4.7 倍, 口岸进出口额占全省比重由 23.4%提升至 38.6%。特别在综合交通枢纽建设方面, 昆明已纳入国家“十纵十横”综合运输大通道体系, 成为全国性物流枢纽承载城市, 验证了沿边中心城市通过“通道经济→枢纽经济→口岸经济”的演进逻辑, 实现开放型经济转型的可行性。^[8]

2.2 托管磨憨口岸能级提升

在 2022 年托管实施前, 昆明口岸体系呈现“一核多节点”空间布局。核心枢纽为昆明长水国际机场口岸, 该航空口岸具备三类指定监管资质, 支撑体系包含两类保税物流中心(B 型)、综合保税区及跨境合作区等开放平台,

形成“空港+陆港”双核驱动格局。但受制于非沿边区位，口岸类型单一性明显，制约了跨境产业链延伸。托管后，实施的行政区划创新——昆明整体托管磨憨（含中老磨憨—磨丁经济合作区），使省会城市首次获得边境口岸管辖权。此次托管新增两个国家一类陆路口岸：磨憨公路口岸和磨憨铁路口岸。前者作为中老最大陆路口岸，具备三类指定监管功能，2021 年进出口货运量达 401 万吨；后者作为中老铁路关键节点，设计年吞吐量 480 万吨，形成“铁路+公路”双通道格局。通过托管，昆明口岸类别由单一航空扩展至“空港+铁路+公路”复合体系，新增七类指定监管场地，与原有保税平台形成协同效应，同时依托中老铁路构建起“昆明—磨憨—万象”跨境经济走廊。

2.3 布局口岸经济产业逐步聚集

基于国家沿边产业园区建设政策导向，构建“双核驱动”发展模式。依托区位与开放双重优势，形成“6+13”产业载体布局，通过“梯度承接—错位发展”机制，承接东部产业转移，创新“口岸+园区”协同机制，推动中老铁路跨境物流量增长，四大开放平台实现政策叠加。空间重构层面，划定磨憨国际口岸城市 7.8 平方公里产业承接区，重点布局跨境物流、进口加工等临港产业；通道赋能方面，建设中老铁路智慧物流园，开通“澜湄快线+跨境电商”专列；要素配置方面，建立“飞地经济”合作机制，与长三角地区共建 3 个产业协作示范区。口岸经济对沿边园区产值贡献率达 38%，初步形成“通道带物流、物流促贸易、贸易引产业”的良性发展格局。

3 昆明口岸经济转型与升级的实施路径

3.1 聚焦基础建设夯实发展根基

为全面提升口岸综合服务能力，昆明实施多维度的口岸功能优化。陆路口岸方面，推进磨憨国际口岸城市建设，通过基础设施提质实

现口岸能级跃升。具体包括：实施公路口岸智能化改造，完成联检查验设施升级和铁路口岸扩能，构建“智慧口岸”监管体系；推进中药材指定口岸申报，拓展进口商品目录，释放跨境铁路运输效能。航空枢纽方面，推进长水机场 T2 航站楼及综合交通枢纽建设，构建“空港+保税”联动体系，新开通 7 条国际航线，建成南亚东南亚航空物流分拨中心。物流体系整合层面，构建“陆港+空港+通道”协同网络，发展“澜湄快线+中欧班列”多式联运模式，优化跨境电商监管流程，建成西南首个“跨境直购+保税备货”一体化清关中心；强化海关特殊监管区联动，推动综合保税区与磨憨口岸形成“前店后仓”运营模式。昆明口岸经济形成“口岸牵引—平台支撑—产业集聚”的发展新格局。

3.2 优化产业布局强化发展韧性

基于高质量发展目标，昆明实施“三维驱动”产业战略。产业布局层面，依托中老铁路通道优势构建跨境产业链，发展国际物流、生物医药与健康、进出口加工及数字经济四大核心产业群，同步推进产业空间规划，布局“一核三区”功能板块，形成物流集散核、加工制造区、商贸服务区、文旅融合区协同发展格局。产业体系升级方面，聚焦临空经济与保税功能叠加优势，构建“3+4”产业架构：航空运输、保税物流、航材制造基础产业，配套跨境金融、国际医疗、数字贸易、冷链物流衍生业态，通过“互联网+制造”融合，培育电子信息、智能装备等高端制造集群。产业融合创新领域，推进“枢纽+”发展模式，建设昆明—磨憨陆港型国家物流枢纽，创新“跨境电商+市场采购+保税展示”贸易组合，实施物流降本增效计划，同步构建“口岸+园区+通道”产业生态圈，推动国际物流与高原农业深度融合，形成花卉、咖啡等 6 大品类跨境供应链，口岸经济对全市 GDP 贡献率不断提升。

3.3 不断扩大开放提升发展广度

基于 RCEP 框架实施制度型开放, 构建“三位一体”发展体系。规则应用层面, 制定 RCEP 专项实施方案, 建立重点商品“双清单”机制, 打造中老跨境农业合作示范区, 建成东南亚水果集散中心等进口基地; 推进电子信息产业国际化, 形成集成电路封装测试产业集群, AEO 认证企业增至 47 家。产业外向转型方面, 实施“双轮驱动”策略, 依托自贸试验区政策优势, 建成有色金属国际交易中心, 培育跨境服务产业集群; 优化“一区多园”空间布局, 在滇中新区等平台设立区域性总部, 发展化工原料、稀贵金属等进口交易平台。区域协同发展层面, 构建“三梯队”加工贸易体系, 以综合保税区为核心发展保税加工, 积极承接东部产业转移, 深化“东昆合作”机制, 与长三角建立产业协作平台。通过“政策+平台+通道”协同创新, 形成“RCEP 规则应用—产业外向转型—区域协同发展”的良性循环。

4 昆明口岸经济转型与升级中面临的短板不足

4.1 口岸能级作用发挥有差距

基于 2022 年数据, 昆明现有口岸呈现差异化发展特征。公路口岸方面, 磨憨口岸完成货运量 350.3 万吨, 与广西凭祥口岸货运量 311.12 万吨相近, 但货值仅为 14.0%, 主要是磨憨进口商品中农产品、矿产占比超 75%, 附加值与凭祥的机电等产品差异显著。铁路口岸领域, 磨憨铁路年通行列车 3000 列, 较霍尔果斯口岸 7000 列存在量级差距。航空口岸维度, 长水机场国际货邮吞吐量 31 万吨, 仅为郑州机场同期数据的 57.9%。产业基础对比悬殊, 郑州集聚富士康等 46 家规上临空制造企业, 跨境电商交易额达昆明 4.3 倍, 而昆明全货机航线仅 9 条, 临空制造业产值占比不足 12%。其深层制约因素, 一是经济腹地能级差异, 珠三角、中原城市群分别形成 200 公里半

径产业辐射圈, 而滇中城市群产业集聚度仅为 63%; 二是通道网络成熟度不足, 霍尔果斯衔接欧亚铁路网覆盖 18 国, 中老铁路跨境延伸段建设进度滞后; 三是要素集聚能力薄弱, 郑州机场吸引 31 家全货机航司入驻, 昆明仅 4 家, 且缺乏头部物流企业区域总部, 叠加国际多式联运体系缺失、跨境产业协作机制待完善等结构性矛盾, 制约口岸枢纽能级提升。

4.2 口岸支撑产业平台不足

当前昆明口岸经济呈现三重结构性失衡特征。产业体系方面, 传统业态占比达 78.3%, 主要集中在通关服务、资源型初级加工业及大宗商品贸易。对比重庆、郑州等内陆开放型城市, 昆明在高附加值领域发展滞后, 保税加工产值仅占综保区业务量的 17%, 远低于全国平均水平; 金融、保险等生产性服务业占比不足 5%。开放平台效能方面, 综合保税区 2022 年单位面积产出强度仅为全国前 20 强综保区均值的 21%; 保税物流中心业务同质化严重, 腾俊、高新两个 B 型中心仓储利用率分别仅为 62% 和 54%。新业态发展层面, 存在“虚高实低”现象, 跨境电商虽保持年均 93% 增速, 但年交易额仅相当于郑州同期的 2.4%, 市场主体数量不足杭州的 5%; 市场采购贸易试点推进迟缓, 贸易配套服务体系缺失, 缺少专业化外贸综合服务平台, 单位商户贡献值仅为义乌的 17%。这种“传统业态主导—平台能级不足—新业态低效”的三重困境, 折射出昆明口岸经济转型升级面临的系统性挑战。

5 对策建议

5.1 统筹要素资源保障口岸经济发展

针对口岸经济发展中的体制机制瓶颈, 要构建“三位一体”治理框架。在协同机制层面, 建立跨部门联席会商机制, 定期召开口岸经济联席会议, 重点解决平台联动不足问题。法治建设方面, 出台相关制度, 创新“双随机+信用监管”模式, 建立企业诉求响应平台。资源要

素配置领域,推进磨憨国际口岸城市国土空间规划修编,创新“专项债+社会资本”融资模式,撬动社会投资。同时,实施“口岸英才计划”,建立跨境人才流动工作站,引进国际物流、自贸规则等领域专业人才,组建 RCEP 专家咨询委员会。通过制度创新、法治保障、要素集成三维发力,显著增强治理效能。

5.2 强化政策引导激发口岸经济活力

构建“政策+资金”双轮驱动机制,强化口岸经济发展支撑体系。政策实施层面,建立三级政策集成应用机制,系统梳理国家兴边富民、沿边开发开放等政策,形成动态政策清单;创新“政策适配度评估”模型,针对矿产加工、跨境电商等重点领域制定专项实施细则;建立跨区域政策对标机制。资金保障方面,构建“财政+市场”复合投入体系,设立口岸发展专项资金池,创新“专项债+PPP”融资模式,建立沿边产业投资基金,吸引民营企业投资建设。通过政策集成创新与资金配置优化,形成制度供给与要素保障协同发力的新型支持体系。

5.3 创新发展模式提升口岸经济内核

构建“四区联动”协同发展机制,深化制度创新与产业协同。依托自贸试验区昆明片区、经开区、综保区及磨憨一磨丁合作区政策叠加优势,建立“首尾联动”发展模式,实现政务服

务“跨区通办”,开通中老铁路跨境多式联运专线,扩展保税仓储业务品类。在产业升级层面,推进边民互市改革,实施“互市+合作社+加工”模式,加快特色农产品加工园区建设,通过增值税核定扣除政策降低企业税负。新动能培育领域,构建“跨境电商+市场采购”双轮驱动体系,认定市级跨境电商示范园区,布局老挝万象等海外仓,扩展市场采购贸易出口商品,创新“预包装食品+市场采购”出口通道,建立质量标准追溯体系。通过机制创新、产业协同与业态升级三维联动,延伸口岸经济价值链,形成区域协同发展新格局。

自托管磨憨以来,昆明通过聚焦口岸通道建设、优化口岸产业布局、不断扩大开放,口岸经济发展的基础、韧性和广度在不断增强,迎来转型与升级。在这个过程中,口岸功能作用发挥、产业支持不足等问题也不容忽视。在口岸经济转型与升级过程中,昆明要抓住“一带一路”重大战略实施和国家支持云南建设面向南亚东南亚辐射中心的历史机遇期,深入实施“口岸强市”战略,在丰富对外开放载体、提升对外开放层次等方面大胆尝试、先行先试,围绕枢纽口岸优化口岸布局,进一步提升口岸参与国际竞争和服务昆明经济社会发展能力,着力打造内陆+沿边开放新高地。

参考文献

- [1]张丽君,时保国等. “一带一路”背景下的中国陆路边境口岸[M]. 中国经济出版社,201709.
- [2]张磊,宁常郁. 广西边境口岸经济发展现状、问题及对策研究[J]. 市场论坛,2022,(10):41-48.
- [3]莫理宁,李彦. 广西口岸经济发展特征及 RCEP 下的转型升级思路[J]. 价格月刊,2023,(12):69-77.
- [4]李中阳,李智,杨岭等. 内陆口岸经济发展模型构建[J]. 中国外资,2023,(10):96-98.
- [5]朱振. 新中国口岸开放发展70年[J]. 边界与海洋研究,2019,4(06):28-46.
- [6]唐婧毅. 口岸经济发展在国际贸易中的优势与竞争力提升研究[J]. 投资与合作,2023,(09):49-51.
- [7]方炎. 生物医药和大健康产业成为滇中新区经济增长“新引擎”[N]. 云南经济日报,

2020-08-13.

[8]曹贵雄,冯润. 中老边境口岸的特点及发展策略[J]. 贵州民族究, 2022, 43 (03): 142-147. DOI: 10.13965/j.cnki.gzmzyj10026959. 2022. 03. 022.