

对环渤海地区开展区域合作的思考

王朝华

(北京市社会科学院经济所,北京 100101)

摘要:该文回顾了环渤海区域20多年以来区域合作的发展历程,总结了取得的成绩。分析了目前存在的不足,主要表现为基础设施共享水平低、缺少产业分工与合作以及没有形成经济中心;提出进一步开展区域合作的设想;在合作目标和原则上达成共识,开展实质性的合作,强化决策意识并且建立制度保障。

关键词:环渤海;区域合作;协调发展

中图分类号:F127 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2008)28-0116-06

1 环渤海经济圈的发展历程

在80年代初期,由于环渤海地区独特的优势、巨大的发展潜力以及在全国经济格局中的重要地位,受到了国内外的广泛关注。1986年,国家计委为了避免地方政府自主决策权扩大以后出现各自为政和重复建设,在全国划定了七大块经济区域(环渤海位列其中),环渤海经济圈随之提出。为了顺应国家区域经济发展的形势,天津市于1986年,联合环渤海地区15个沿海地市,成立了区域性的经济合作组织——环渤海地区经济联合市长联席会,在首届会议上,推举天津为主任城市,日常办事机构设在天津;同时还确定了“联合起来,振兴渤海,服务全国,走向世界”的工作方针。但是,随后的环渤海地区经济联合市长联席会成效并不显著,区域内各地区之间实质性的合作并不多。

环渤海经济圈提出18年之后,即2004年,环渤海地区区域合作终于迈出了实质性步伐。2004年2月12日至13日,国家发改委和京、津、冀发改委达成加强经济交流与合作的《廊坊共识》,决定从容易突破的交通设施建设领域着手,逐步启动京、津、冀区域发展总体规划的编制工作;同时强调区域产业布局的整体协调,统筹区域发展,增强区域一体化步伐。因此,《廊坊共识》无疑对环渤海地区经济合作

意义重大。2004年5月21日,环渤海地区七省市市区参加“环渤海经济圈合作与发展高层论坛”,达成《北京共识》,决定召开五省二市副省级会议,正式建立环渤海合作机制。6月26日,国家发改委、商务部有关负责人、环渤海地区七省市领导和博鳌亚洲论坛秘书长齐聚廊坊,达成《环渤海区域合作框架协议》,成立环渤海合作机制的三层组织架构,第一层架构是确立由各省省长、直辖市市长担任环渤海合作机制轮值主席,每年举行一次联席会议的制度,研究决定区域合作重大事宜;第二、三层架构是建立政府副秘书长协调制度和部门协调制度。2007年,在环渤海地区经济联合市长联席会第十二次会议上,参照有关区域合作的办法,结合环渤海地区的特点,借鉴各方面意见,签署了《天津倡议》,《天津倡议》提出,将环渤海地区建设成为世界级的知识经济带、东北亚最大的制造研发基地、国际性贸易物流中心、具有全球影响力的城市经济区域。同时还提出,环渤海地区的城市要遵循“政府推动、市场主导、开放公平、优势互补、互利共赢”的原则,构建一体化市场体系;完善区域合作机制,进一步发挥环渤海地区市长联席会的作用,推动建立区域高层领导人定期会晤制度,努力形成多元化、多层次的区域合作体系。

最近的几年,环渤海地区为了拓宽合作领域和渠道,先后成立了“环渤海企业合作促进会”、“环渤海港口城市旅游合作组织”、“环渤海医院管理协会”、“环渤海报业媒体合作组织”、“环渤海地区金融担保网络”等区域合作行业组织,并且试图在交通、公路、港口、环保、规划等区域谋求更深层次的合作,由国家发改委地区司负责编制的《渤海环境保

收稿日期:2008-05-13

作者简介:王朝华(1968-),重庆人,北京市社会科学院经济所,博士。主要从事区域经济、农业经济等方面的研究。

E-mail:zhaohuawang@126.Com

护总体规划》，则体现了环渤海区域借助中央部门、寻找突破口、向更深层次合作的实质行动。

2 环渤海地区区域合作取得的成效

环渤海地区开展区域合作二十多年来，共召开了十二次环渤海地区经济联合市长联席会，参加会议的成员已经由成立时的15个城市发展到目前的32个，充分显示出了良好的合作前景。2001年10月，由吴良镛院士主持100多位学者完成的“京津冀北地区城乡空间发展规划研究”被建设部审定。专家认为京津两地加强合作将会大大增强环渤海地区的向心力和辐射力。自市长联席会议以来，累计达成合作项目4900多个，合作金额830亿元。经济的互动发展，使环渤海地区长期的“诸侯经济”格局逐渐被打破。通过区域内的资源互补、优势整合，目前环渤海地区已经形成了以高新技术产业、电子、汽车、机械制造业为主导的产业集群，具有特色的产业带开始形成。北京拥有全国最大的中关村电子信息产业科研、贸易、生产基地，集中了软件开发和信息技术的优秀人才；天津开发区已经成长为环渤海沿海地区经济活跃度最高、发展速度最快的区域，IT制造业在全国处于领先地位，这里还是全国最大的电子通讯设备、液晶显示器等生产基地；经过十多年的建设，河北省目前已经形成一批邻港产业、制药业、生态农业等特色经济发展区域，外商投资地区和领域不断拓宽；山东半岛也已经成为全国重要的家电、电子生产基地。环渤海地区形成的富有特色的高新技术产业带，为我国近五年来高新技术产业工业产值年均增长20%作出了贡献。

基础设施的互联互通发挥了环渤海区域的地理优势，逐步形成了连接欧亚大陆和太平洋的国际物流中心。2000年1月，北京和天津机场实现了中国民航跨区域的机场首次联合；2002年10月，北京与天津港口岸开始直通，两地实现了港口功能一体化。天津港保税区建立了中国首家空港国际物流区，目前这里已经成为中国北方最大的国际贸易窗口和国际物流绿色通道。北起山海关，南至山东烟台的环渤海铁路大动脉，为环渤海地区的进一步合作，奠定了基础。

3 环渤海区域合作过程中存在的不足

在看到环渤海区域合作取得的成绩同时，绝不

应该回避目前存在的不足，因为，相对于取得的成绩，存在的不足更应该引起我们的重视。剔除客观条件的不同之外，与长三角和珠三角相比，环渤海地区的发展速度显得十分缓慢，80年代初期，环渤海地区GDP总量和人均GDP与长三角和珠三角地区相当接近，但是，经过二十多年的发展，环渤海地区明显落后，GDP总量和人均GDP只相当于长三角和珠三角地区的三分之二，如果不能正视这一问题，差距势必将会进一步扩大。

如果从环渤海地区开展区域合作的发展脉络，对环渤海地区加以界定的话，更象是一个地理上的概念，而非经济上的概念；一般来讲，一个经济圈的形成本应该具备一定的标准：一是基础设施实现共享；二是区域内产业实行分工与合作；三是具有一个能够带动整个区域发展的核心区。对照这些标准，环渤海地区无疑都存在着不足：

3.1 基础设施共享水平低

基础设施是保证社会经济活动正常运行的公共服务系统，它由两个部分组成：经济基础设施和社会基础设施。对于区域经济发展也同样如此；综合性的网络交通体系是区域经济一体化的前提和基础。国内外较为成功的经济圈，都是以发达的交通网络为基础。环渤海地区的基础设施建设，虽然有了一定的发展，但是与经济圈发展所需要的水平，还有相当的距离；尤其是环渤海地区的港口建设，在一定程度上阻碍了环渤海经济圈的形成本。

在环渤海地区5800米的海岸线上，几乎有市必有港，60多个大小港口星罗棋布，形成了中国乃至世界上最为密集的港口群。各个地方政府对港口建设倾注了高度的热情。这样做的结果，一方面拉动了当地经济的发展，但另一方面，必然加剧港口之间的竞争，具体表现在对资源的竞争、对停靠港船舶的竞争、对出入港通道的竞争等，最终影响港口本身的经济效益。虽然，日益增长的需求会弱化这一影响，但是，如果遭遇世界经济不景气的冲击，将会对港口的生存和发展带来不同程度的威胁。根据交通部的规划，由青岛、天津、大连三个港口组成的集合体成为中国北方国际航运中心。但是，在现有的体制和港口下放地方政府的形势下，三个港口的定位基本一致，都是力争2010年集装箱吞吐量达到一千万标准箱，成为中国北方的国际航运中心。为此，三大港口展开了激烈的竞争，争规模、争效益、争集装

箱量、争吨位,这种恶性竞争的局面非常不利于基础设施的共享和区域合作的开展。

3.2 区域内缺少应有的产业分工与协作

对于环渤海地区来说,产业结构整体水平较高,第一产业国内生产总值所占比重已低于全国平均水平,第二、第三产业国内生产总值所占比重均高于全国平均水平,但是整体水平较高,不意味着内部结构合理。一个经济圈的形和发展需要区域内产业之间的分工与合作,只有这样,各地的优势才能得到充分的发挥,合理的分工关系才可能出现,区域的整体竞争力才会提高。目前环渤海地区产业分工与合作方面存在的主要问题是:

3.2.1 产业趋同现象严重,高耗能产业齐头并进。

由于长期条块分割,环渤海地区呈现出产业结构趋同现象,大部分省市都有钢铁、煤炭、化工、建材、电力、重型机械、汽车等传统行业,目前又在争相发展电子信息、生物制药、新材料等高新技术产业,甚至都要求有自己的出海口。一些主要城市之间不仅缺少经济合作,而且还存在不同程度的重复建设和恶性竞争。近些年,北京逐渐上马汽车、钢铁等重大工业项目,受北京的影响,比邻的天津无法得到更多的资源。90年代京津两地为了争夺30万吨的乙烯生产基地项目,各不相让,最终双方分别建成一个15万吨的项目,都没有实现规模效益。由于环渤海地区产业同构现象的存在,必然制约着该地区的经济发展水平,影响整体福利的改进和整体竞争力的提高。

3.2.2 产业配套条件较弱,限制了科技优势的发挥。

由于在环渤海区域内各地制定的都是自身的发展规划,京津两地缺乏协调,都在打造自己的完整产业链,很少进行跨地区的合作,造成环渤海区域产业整体配套环境远不及长三角和珠三角。几年前IBM公司的芯片投资项目,虽然对天津开发区的优惠政策很满意,但最终还是落地上海,原因是上海的综合市场环境和芯片行业聚集度优于天津。BHP公司舍弃天津开发区的优惠政策而选择苏州工业园,原因在于苏州周边的市场规模比天津高一个数量级。

尽管环渤海地区的综合科技实力位居全国前列,但是本地的知名大企业、科研机构都舍近求远到长三角、珠三角地区寻求合作伙伴。北大方正100万台电脑生产线和数码产业基地设在东莞;清华同

方的生产基地设在苏州;摩托罗拉公司总部设在北京、生产基地设在天津,除了在京津冀少量的厂家为其生产少量配件外,绝大部分零配件产品来自长三角和珠三角地区。

在环渤海区域共同关注的科研领域,例如:环境保护、风沙治理、水资源综合利用等,缺乏科技合作和分工,往往是各自为政,进行投入,难以形成合力,以至于造成科技资源的浪费;即使是现有的科技合作,基本上由政府推动,跨地区主动寻求科技成果产业化的市场机制和动力机制明显不足。

3.2.3 区域内没有出现经济中心。

一个强有力的经济中心,能够承担起组织、协调区域经济活动的重任,合理配置区域内的资源,优化产业结构,使区域的整体竞争力达到最优。经济中心所在城市的形成和发展,是区域经济发展的主要杠杆。当经济中心对周边地区产生强大的辐射和影响时,就能够有力地促进资金、信息、人才等要素在区域内各个地区之间有序流动,推动各地区的互动。长三角和珠三角的飞速发展很大程度上得益于其经济中心——上海,尤其是上海作为我国经济实力最强的城市,它通过辐射作用,向周边地区不断进行产业、技术、信息等的扩散,带动周边地区的经济发展。但是,在环渤海地区,经济中心一直没有定论。多年来,北京和天津都在争夺环渤海地区的经济中心地位,但是都缺乏经济中心应该具备的核心作用,缺乏向心力和发展引擎,因此,环渤海区域的高层次产业链到目前还没有形成。

4 对环渤海地区进一步开展区域合作的设想

从环渤海地区开展区域合作的发展脉络可以看出,到目前为止,无论是客观基础,还是主观意愿,环渤海地区都已具备了进一步开展区域合作的条件。

从客观基础来看,环渤海地区幅员辽阔,海陆兼备,经济腹地涵盖华北、东北、西北以及河南,人口约4.9亿,占全国人口的37.88%,是东北、华北和西北部分地区进入太平洋,通向世界最便捷的出海口;同时,又是东北亚经济圈的中心地带。环渤海地区丰富的自然资源为该地区经济发展和区域合作提供了得天独厚的有利条件,其中矿产资源和海洋资源最为突出,已探明70多种矿产资源,共有大陆海岸线5657公里,占全国大陆海岸线总长的1/3;环渤海地

区也是我国工业较为发达的地区之一,工业规模、总产值和经济效益均居全国前列;环渤海地区在人才和科技优势上拥有巨大的潜力,无论长三角还是珠三角,都难以与环渤海相比;目前,环渤海地区已经基本形成了比较完善的综合交通网络,人力资本积累雄厚,信息基础设施优越,创新能力强。

1992年,党的十四大提出把环渤海地区作为我国加快开发的重点地区之一;1996年通过的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标》提出,要依托沿海大中城市,形成以辽东半岛、山东半岛、京津冀为主的环渤海综合经济圈,并作为我国七大经济区之一;十六届五中全会通过的十一五规划,明确提出:要建立区域协调机制,加强区域内的分工协作和优势互补,形成合理的区域发展格局,增强城市群的整体竞争力。从主观意愿来看,北京市提出,抓住天津滨海新区建设机遇,建立合作交流的长效机制。天津提出,加强产业合作,提高聚集度和竞争力。河北提出,抓住国家实施京津冀都市圈区域发展规划的机遇,积极融入环渤海经济圈。山东提出,要实施龙头带动和重点突破,促进区域经济协调发展。辽宁提出,要努力打造沿海经济带,使辽宁成为环渤海区域对外开放的活跃地带。

总结环渤海区域开展区域合作20多年来的成绩与不足,结合环渤海区域目前的发展态势和国家给予环渤海区域的重视以及期望,提出环渤海区域进一步开展区域合作的设想:

4.1 在合作目标和原则上必须达成共识

环渤海区域合作的主要目标,除了2004年6月26日在河北廊坊召开的环渤海合作机制会议确定的内容之外,还应该补充以下的内容,即环渤海区域整体效益的提高以及可持续发展能力和整体竞争力的提升。部分地区利益的增长不是环渤海区域合作的首要目标,共同的目标是开展合作的前提,只有具备这一前提,合作过程中才能形成合力。区域经济发展的关键所在,就是通过合作,实现优势互补,获得互惠互利的发展,提高整个区域的竞争力,区域中的各个地区是从整个区域的竞争力的提高过程中获取本地区应得的利益。

4.2 开展实质性的合作

在合作目标和原则上达成共识后,目前环渤海地区应该在以下方面加强合作:

4.2.1 港口合作。目前,青岛、天津、大连三大港口

之间为了争夺中国北方国际航运中心,竞争有余,合作不足;同时,三个港口各有优劣,直接腹地人口和经济总量规模大体相同,而间接腹地又有交叉。如果三个港口一味地竞争,不仅破坏航运价格,也有损环渤海区域整体形象。2005年,天津港货物和集装箱吞吐量分别达到2.4亿吨和480万标准箱,航道等级达到20万吨级,进入世界深水大港行列;青岛港分别达到1.4亿吨和560万标准箱,航道等级也达到20万吨级;大连港分别达到1.7亿吨和300万标准箱,航道等级达到10万吨级。尽管这样,每个港口与日本的神户和韩国的釜山相比都相差很远。目前,在东北亚地区建设国际航运中心的竞争非常激烈,釜山、高雄、神户的建设计划十分宏大,并且他们都在争夺中国大陆集装箱货源。天津、青岛和大连,建设国际航运中心面临的首先不是环渤海港口的竞争,而是神户和釜山等的外在竞争。所以,天津、青岛和大连,为了在激烈的竞争中取得优势成为国际航运中心,必须进行合作,组成联合体,否则,各个港口的目标都将无法实现。

4.2.2 产业合作。目前环渤海地区的发展遇到了历史性的机遇,机遇之一是国际、国内产业的转移。我国经济发展过程中曾经接受了两次大的国际产业的区域性的转移。第一次在20世纪90年代以前,转移主要集中在珠江三角洲地区;第二次经历了整个20世纪90年代,转移的中心主要集中在长江三角洲。本世纪初开始,随着长江三角洲和珠江三角洲综合商务成本的上升,第三次国际产业转移开始向环渤海地区集中,因此,第三次国际产业转移将成为环渤海区域发展的推动力。伴随着国际产业的转移,国内产业从东部、南部开始向北方和中西部地区转移,而环渤海地区则是国内产业转移的首选。在国际、国内产业转移的历史性机遇面前,环渤海地区应该做好充分的准备。

在接受产业转移的同时,环渤海地区应该深化产业的地区分工,形成合理的产业布局和完整的产业链条,提高产业的配套能力。以北京作为科技创新中心,滨海新区作为带动经济增长的引擎,大连、沈阳和青岛等大城市成为产业辐射中心,大中城市群作为依托,逐步形成多层次、协调发展的产业布局。在石油、石化以及海洋化工、钢铁、机械制造、电子、轻纺等领域,环渤海地区拥有较好的产业整合机会,通过产业调整和重组,形成产业优势。

4.2.3 科技合作。尽管环渤海地区科技发展水平整体领先,但是,区域内发展水平差距较大,各省区科技资源占有与投入差距较大。同时,各省市之间科技协作少,科技协同发展程度低,北京的众多科研机构和企业与环渤海区域内的其他省市联系不密切,更多的是与长三角地区和珠三角地区的企业和科研机构合作。鉴于此,与其舍近求远地增加合作成本,不如立足本地。尤其在环渤海区域内共同关注的问题,环境保护、风沙治理和水资源综合利用等方面,区域内应该形成合力,进行科技合作与分工,有效地利用科技资源,提高利用效益。在京津塘高速公路两侧,目前集聚了大批高新技术产业,已经将北京、廊坊、天津、塘沽、天津保税区、天津港联系起来,形成了一条覆盖华北、连接西北和东北的带状高新技术产业带。北京拥有全国最庞大的知识群,环渤海区域具有久远和深厚的产业基础,如果将这两个优势互补,必将促进企业、大学、研究机构与政府的联系和互动,产生巨大的创新效益。

4.3 加强决策意识,建立有效的制度保障

制度对经济绩效的决定性作用早已引起学者的注意。制度经济学家诺斯认为,制度如果不能适当地反映资源稀缺性和经济机会,经济中就会出现行为的扭曲。欧盟发展的经验说明,区域经济的发展与完备的制度保障息息相关。在欧盟发展的每一个阶段,都制定了相关的法律,而且这些法律对各个成员国都具有约束力,即各成员国必须依据这些法律制定和实施协调一致的内外政策。做为借鉴,环渤海区域应该结合国家区域发展战略,以环渤海区域的协调发展和竞争力的提高为目标,制定完备的区域性的规章制度,协调和约束区域内各地区的行为。区域经济一体化的前提,从根本上讲是制度一体化。制度的制定和执行应该有相应的主体,因此,设立专

门的区域性协调机构是必要的。

长期以来,由于环渤海区域行政主体意识强烈,导致条块分割严重,区域内各地区首先考虑本地地区的利益最大化,而整个环渤海区域的可持续发展和竞争力的提高则被搁置在次要的位置,必然导致环渤海区域的协调发展至今无法达到长三角和珠三角的水平。虽然实现区域经济一体化最终将由市场来推动,但是长三角和珠三角的发展历程已经证明,政府的积极推动也是不可低估的。良好的制度应该匹配良好的决策意识。为了整体利益的提高部分地区可能会做出必要的利益上牺牲,那么利益增长的地区应该做出相应的利益补偿,通过利益的补偿保证原有利益水平不降低,这样区域内各省市才会有合作的动力,要达到这样的效果,即需要相应的制度保障,又需要改变部分地区的决策意识。区域内各省市应该树立局部利益服从区域整体利益的决策意识;区域性的协调机构更应该从区域全局的高度形成决策。

参考文献

- [1] 戴相龙. 改进服务、扩大合作,共同促进环渤海区域经济发展[J]. 环渤海经济了望,2007,(06).
- [2] 何 瑛. 环渤海区域一体化的思考[J],山东财经学院学报,2007,(01).
- [3] 李雁争. 两大原因制约环渤海经济圈发展[N],上海证券报,2006-12-01.
- [4] 潘文卿. 环渤海区域发展报告:历史、现状与趋势[M],北京:企业管理出版社,2006.
- [5] 王一鸣. 六项措施促环渤海协调[N]. 经济日报,2004-3-29.
- [6] 周其仁. 产权与制度变迁[M]. 北京:北京大学出版社,2004.

Development of Regional Economic Cooperation in the Rim of Bohai Sea

Wang Zhaohua

(Beijing Academy of Social Sciences, Beijing 100101, China)

Abstract: This paper reviews the process of development of regional cooperation in the Rim of Bohai Sea over the past 20 years; summarizes the achievements attained and analyzes the current deficiency, which is manifested

as the low level of infrastructure sharing, lack of industrial division and cooperation and failure in forming economic center. It also maps out the blueprint for further developing regional cooperation referred as reaching consensus on the cause and principle of cooperation, initiating substantial collaboration as well as enhancing decision-making awareness and establishing the relevant systemic guarantee.

Key words: the Rim of Bohai Sea; regional cooperation; coordinated development bohai sea; regional cooperation; coordinative development