

关于海峡西岸经济区发展的思考

闫小培

(中山大学城市与区域研究中心,广州 510275)

摘要:该文对福建省建设海峡西岸经济区的道路进行了对比和分析,提出了相关建议。

关键词:海峡西岸经济区;发展

中图分类号:F061.5

文献标识码:A

文章编号:1671-2404(2008)28-0005-04

1 海峡西岸经济区已进入实质性建设阶段

海峡西岸经济区从2004年正式提出,经过充分论证,已上升为国家战略,写入“十七”大报告,来之不易。几年来,福建省组织多方力量开展了大量深入调研,产生了丰硕成果,形成了共识,并且已经从理论研究层面,向规划层面,进而向建设实施层面一步步深入。2006年,福建省政府颁布了海西经济区建设纲要,省人大接着通过了促进海西经济区建设的决定。最近,省政府又组织编制完成了海西城市群协调发展规划等。国家各有关部委的实质性支持也开始落到实处。海峡西岸经济区已进入实质性建设阶段。

2 几点认识与思考

2.1 福建是海峡西岸经济区的核心区

福建具有省域范围内河流流域完整的自然地理基础,对外经济联系因跨省联系较弱也基本上是一个相对独立的子系统,因此,福建本身就是一个经济区。但由于主导产业不突出和经济总量偏小,福建不但因与周边地区联系不密切而得不到区域的支持,而且因地处珠江三角洲和长江三角洲经济发达地区之间的洼地,甚至成为两个三角洲地区争夺的腹地。

结论:福建必须立足自身做强做大,同时加强对外交通基础设施等联系通道的建设,才能真正建立起与周边地区密切的经济联系,拓展腹地,并进一步

强化其核心区作用,使海峡西岸成为真正意义上的经济区。

2.2 福建与珠江三角洲和长江三角洲处于不同的发展阶段,应寻求差异化发展道路,而不是简单地寻求与两个三角洲地区的对接

首先,经过改革开放30年的发展,形成了两个三角洲地区与福建发展水平事实上的差距,而且从整体上讲分别处于不同的发展阶段。两个三角洲地区已进入工业化中高级阶段,福建尚处于工业化中低级阶段。应该看到,我国大陆东部沿海地区承接传统劳动密集型产业低端环节的模式已难以为继。究其原因,一是台湾、香港这类低端劳动密集性产业已经基本转移完毕;二是东部沿海地区的生产成本上升,尤其是劳动力成本上升,以及土地的刚性制约,依靠低成本的粗放式发展方式已基本无存在空间。因此,福建要复制两个三角洲地区的发展模式,以及在产业链上进行对接和合作,因不具备相似的劳动力市场而难以实现。

其次,大陆和台湾的关系具有不确定性,完全将福建的经济增长建立在与台湾合作的基础上,也具有不确定性。

需要指出的是,在全球化背景下,国际产业发展有两个特点尤其值得关注,福建应在新一轮发展中予以重视和把握。①国家和区域竞争力越来越取决于城市尤其是中心城市的竞争力,而城市竞争力的高低取决于在城市价值链中的位置;城市在城市价值链中的位置高低,又取决于城市在产业价值链中的位置。产业价值链似一条微笑曲线,位于曲线两端的环节(如研发、售后服务等)附加值高,在城市价值链中地位高,两个三角洲地区已开始逐渐向曲线两端的产业转变,福建尚处在产业价值链的装配加工等环节。②城市竞争的战略已由低成本战略转

变为竞优战略,即战略性资源的集中程度、机会的多少、人才结构、环境、福利等。

结论:福建不可能复制两个三角洲地区的发展模式,不能再采取低成本战略,而应走一条差异化发展道路,通过高端目标产业的选择,通过着力打造和提升硬环境和软环境来增强竞争力。同时,除了采取与台湾合作的策略,还应采取其他策略,如立足自身吸引外部资本做大做强,这也有利于促进海峡两岸的合作。

2.3 福建应以强化城市功能、明确城市职能分工、实施“大集中、小分散”的空间发展战略、加强城市间协调为政策取向,打造以中心城市为核心的沿海发展走廊

福建的中心城市辐射带动作用不强,城市之间的联系不够紧密,城市群的效应没有发挥出来。原因是多方面的:如腹地狭小,城市与区域之间缺乏联系,城市带动作用弱;行政区域经济导致产业存在同构现象;作为城市发展动力的主导产业不突出;厦门、福州两个中心城市的门户地位与中心地位相分离(厦门门户地位更突出,福州中心地位更突出),影响了中心城市地位的强化。

结论:福建必须强化中心城市的双重地位,即门户地位和中心地位,以强化城市功能为核心(而不是简单地靠行政区划调整扩大城市规模),更好地发挥中心城市的作用。福建必须对城市,尤其是中心城市的职能进行合理分工,形成功能上的互补。福建必须通过合理的城市职能分工、基础设施的建设、协调机制建立,打造沿海城市密集走廊和发展走廊。

2.4 福建要成为科学发展先行区极具挑战性

科学发展观的提出,要求经济社会环境协调发展,从而对地区发展条件和环境提出了更高要求。在目标产业的选择和项目的引进上,区域之间的竞争越来越激烈,大家过去所熟悉的招商引资模式现已不再适用。生态环境保护与企业的环保和排放要求更高,先污染、后治理的道路越来越走不通。国家实行最严格的耕地保护制度、完善经营性用地招拍挂制度、强调土地集约节约利用,使得企业获取土地的难度加大,项目进入门槛提高。国家新的法律法规颁布实施,对科学发展提出了新的要求。过去是效率优先、兼顾公平,现在强调效率与公平的统一。如《物权法》的颁布实施,使征地拆迁难度更大;《劳

动合同法》的颁布实施,使企业生产成本面临增加;《城乡规划法》的颁布实施,对政府行为的约束增大,等等。区域统筹和协调发展的传统路径也受到挑战,如一般做法是通过在欠发达地区建设产业转移园和发展旅游业等方式来促进区域协调发展,但效果并不十分明显,区域差距并没有缩小,某些欠发达地区的生态环境遭到破坏,旅游产品比较粗放。这些都使得传统的模式和做法难以为继,使得科学发展面临挑战。

结论:福建要作为科学发展的先行区,必须彻底转变观念,转变增长模式发展方式,不能再走珠三角和长三角曾经走过的粗放的和以牺牲生态环境为代价的发展道路;必须将经济增长与社会发展结合起来,同步发展,使经济增长的成果能够为人民所分享,缓解社会矛盾,促进社会和谐。

3 几点建议

(1)发挥城乡规划的先导、主导和统筹作用,合理配置空间资源,优化空间结构。第一,在规划层面,应实施“三规合一”。在福建省域层面,整合省域层面的三个空间规划:城镇体系规划、土地利用总体规划 and 主体功能区规划,形成一个综合性的空间规划,实施空间统筹和指导下层次规划。在城市层面,不宜编制主体功能区规划,因为主体功能区是区域的概念而不是城市的概念。城市层面的“三规合一”是指城乡规划、土地利用总体规划、国民经济和社会发展规划的整合,如果有难度,起码应将城乡规划和土地利用总体规划“两规合一”,这非常有必要,否则几个规划相互打架,影响空间统筹。第二,在空间资源配置上,实施空间管制,也就是用反规划的思路,先将不适宜开发的生态资源和其他公共资源控制下来,如将生态资源作为要保护的生态底线先划定,这条底线是不能动的。对于其余剩下的空间资源再进行规划、建设、管理。深圳在这方面已经做了很好的探索和尝试,尽管空间资源十分有限,仍划定一条基本生态控制线,把市域面积的近一半划为生态保护用地,作为死保的生态底线。第三,在空间开发模式上,实行节能节地的都市圈战略,并且按照都市圈来组织经济活动,提升城市辐射力,更好地发挥中心城市的作用,形成以都市圈为核心的“大集中、小分散”的空间格局,从而达到耕地保护、城镇化有序健康发展、区域经济协调发展的目的。在

这方面,珠江三角洲城市群规划是一个很有借鉴意义的案例。第四,在土地利用模式上,应该推进土地制度改革,建立城乡统筹的土地开发管理模式。一是在完善社会保障体系的基础上,研究制订农村集体土地流转政策,促进城乡土地统筹利用(这在人多地少地区尤其重要)。二是通过规划引导,鼓励农村居民合并和公共服务市政设施完善,促进土地集约节约利用,解决“只见新房、不见新村”的问题,优化空间结构,推进城镇化健康发展。第五,在城市职能分工上,要在整合现有港口资源、各城市已形成的产业基础和明确目标产业的基础上,进一步明确城市职能分工,以增强各城市的竞争力。第六,在区域统筹上,通过公共服务均等化等发展标准发展环境的统筹,以及生态补偿机制的建立,走出一条区域统筹的新路。

(2)产业发展要坚持两条腿走路,实现产业升级换代和产业结构调整。首先,在目标产业的选择上,一是资金技术密集型产业,二是传统劳动力密集型产业的升级改造。其次,在产业发展模式上,一方面要加强与台湾的合作和引进其他海外投资,另一方面要大力扶持和发展民营经济。再次,在外向型经济发展模式上,在已形成的外向型经济为主的经济发展模式的基础上,既要保持外生外向型的发展模式,更要大力扶持和推进内生外向型的发展模式。最后,在产业空间应对上,不是采取“面”上的无序扩张,而是向“节点”要效益,即将有限资源投向具有区域价值的节点地区,通过新增用地和改造用地两种方式来打造功能节点,使得经济活动在这些节点地区能够更紧凑发展,能够更好地发挥集聚效应,同时释放更多的空间,促进空间结构的优化。

(3)社会发展上加强制度建设,用制度促和谐。在全球化背景下,制度建设不完善的地区在产业的高端环节是没有竞争力的,因此要加强各个领域,尤其是公共服务领域的制度建设(如公共住房制度、义务教育制度、居民生活基本保障制度、社会力量参与公益事业制度等),减少市场失灵造成的损害,减少社会矛盾,增强凝聚力,促进社会和谐发展。

(4)以闽台合作为抓手,大胆推进综合配套改革。在这里,闽台合作主要指厦门经济特区和台湾的合作。经济特区虽然没有戴上综合配套改革实验区的帽子,但中央对经济特区的授权是明确的。党的“十七”大报告中明确提出“更好地发挥经济特

区、上海浦东新区、天津滨海新区在改革开放和自主创新中的重要作用”。福建要充分发挥厦门经济特区的作用,支持厦门焕发改革热情,充分利用特区立法权,坚定不移地推进改革。这里有几个关键点,一是将改革与开放结合起来推进改革,既要发挥厦门作为经济特区在体制改革中的作用,又要充分利用靠近台湾的地利之便,将这两个优势结合起来;二是以闽台,尤其是以厦门和台湾之间的合作为抓手,研究制定系统的改革方案;三是建立完善的工作机制,包括在厦门市政府下设体制改革和厦台战略合作办公室,作为全面策划和推进厦门的综合配套改革和与台湾对接的协调机构,以及战略合作的研发部门。同时,建立实力强大的综合改革和厦台合作研究机构,为决策提供理论支撑。

(5)多渠道培养人才,建立适应产业升级、结构调整的劳动力市场。人才将是福建新一轮发展的最大挑战和瓶颈,应高度重视人才队伍建设和人才培养,提早谋划、提早行动,弄清楚要培养什么人才,怎样培养人才(自己培养、部省合作、还是其他方式?)。长期以来,福建的人才流出大过人才流入,因此,还要研究如何吸引人才、如何留住人才等问题。此外,福建已进入产业升级换代和产业结构调整期,对劳动力的需求无论在数量上还是质量上都将发生变化,应不断完善市场机制并充分发挥其作用,辅以政府的积极干预,构建活跃的劳动力市场,满足经济和社会发展的需要。

(6)加强对历史文化遗产、街区和建筑的保护,形成保护历史文化、延续区域和城市记忆的文化自觉,提升区域和城市的软实力。福建历史文化底蕴深厚丰富,在大规模开发建设活动中,应认真研究,采取点、线、面等多种方式予以精细化保护,以及在保护中开发利用,避免“千城一面”,以及历史文化载体的丧失。

(7)预留和控制具有战略意义和区位的用地,为竞争力持续提升预留空间。在这次调研的几个地方,均呈现成片开发、热火朝天、粗放扩张的景象。福建目前出现的这种情况很象珠江三角洲地区1990年代后期的景象:大规模“三通一平”,大尺度建设工业园区,土地粗放利用等;空间资源短缺已成为制约珠三角新一轮发展的瓶颈,工业区改造升级也步履为艰。所以,福建应吸取珠三角在这方面的教训,一方面要节约集约利用土地;另一方面,应提

前预控一部分空间作为未来发展的土地。在这方面,深圳既有教训又有经验。教训是,经济高速增长伴随着土地大规模粗放利用,导致空间资源短缺,城市更新因涉及复杂关系难度极大;经验是,深圳在1980年代后期就控制了规划中心区的4平方公里土地,直到最近几年才陆续开发建设,成为深圳的新城市中心,并以规划布局合理、城市设计精致、建筑设计精美、功能结构完善、经济文化活力四射为特色,不但提升了城市品质和竞争力,而且成为城市规划设计和开发建设的范例。

(8)空间规划完成以后(如城市群规划),应建立城市间协调机制,可以考虑立法予以法定化,保证规划的实施。这方面,珠江三角洲城镇群规划的法制化探索值得借鉴。珠江三角洲城镇群规划完成后,经广东省人大审议通过,建立了协调机制,定期召开协调会,就跨区域基础设施、环境保护、影响区域的重大项目,实行城市间对话、沟通、协调,协调机制的成效已开始显现。

(9)以人为核心开展闽台交流合作工作。福建与台湾无论是经济、文化还是教育的交流合作,都要以促进祖国和平统一为目标来开展,关键和核心是做人的工作。福建的“五缘”提得很好。做人的工作,重点是做年轻一代的工作,因为年轻一辈土生土长在台湾,对大陆文化尤其是对大陆改革开放以来

的发展了解并不多。因此,应该多渠道多形式开展工作,高校之间的合作和师生之间的互访就是其中的一种形式,效果良好,影响深远。举一个例子,深圳是中国改革开放的一个优秀作品和成果,任何对外的宣传都比不上请进来看一看效果好。深圳职业技术学院和台湾的十余所大学建立了合作关系,师生们经常进行互访,凡到过深圳的台湾学生,无不深圳的发展所赞叹,无不深圳精神所感染,无不深圳人所感动,深圳之行成为他们思想的一次洗礼。事实证明,百闻不如一见,请进来看一看是最有说服力的。

(10)采用先进技术,加强环境保护,有效地控制可能产生的污染,实现节能减排。福建把发展临港工业如重化工业作为工业发展战略的重要一环,重化工业均布局在沿海地区。重化工业不仅占地面积大,而且耗能高、污染大,因此,必须早着手,采取先进的适用技术和有效措施,节约能源,减少排放,防治污染,避免过去在一些国家和地区形成沿海沿江污染带的现象。

(注:本文根据作者参加致公党中央与科技部联合调研组,在海峡西岸地区考察当地区域经济发展情况时的讲话内容整理。)