

无论是从发达国家的生产要素在区域空间的配置规律看，还是从目前中国区域经济发展趋势看，市场经济要素的不均衡分布的趋势将会持续下去。在生产要素的转移过程中，最需要引起我们足够重视和足够思想准备的是人口的大转移。

## 第五章 打造经济第三极 铸就 21 世纪中国梦

### 第一节 三点三轴三扇面的环渤海经济开发新模式

党的十四大就已提出关于环渤海经济圈的开发，但由于突破口的选择没有达成共识，一直没有像珠三角地区和长三角地区一样进行整体开发，必须从新的视角重新审视环渤海经济圈，寻求新的突破。

#### 一、三点三轴三扇面的环渤海经济圈

关于环渤海经济圈的范围，有多种划法。有人从自然地理学角度出发，认为环渤海区是指由环绕着渤海的全部及黄海的部分沿岸地区所组成的呈“C”字型的广大地区；有人从行政区划角度出发，认为环渤海仅包括辽宁、河北、山东三省和北京、天津两市；还有人从经济地理学角度出发，认为环渤海区包括山东半岛、辽东半岛和京津冀地区。但在市场经济条件下，经济区域的划分是不存在绝对疆界的含义的。本报告中的定义是指包括北京、天津两大直辖市，河北、辽宁、山东、山西、内蒙古中部地区共五省二市在内的广大经济区域。全区陆地总面积为 127.82 万平方公里，占全国总面积的 13.3%，总人口占全国总人口 1/5 强，海岸线总长 5 700 余公里，约占全国的 1/3。渤海是我国最大的内海，内为辽东半岛、华北平原、山东半岛环抱，外与日本海和太平洋相通，南北长 550 公里，东西宽 346 公里，总面积 7.73 万平方公里，相当于日本濑户内海的 3.5 倍。在漫长的环渤海海岸线上，分布着 40 多个港湾，29 个大中小港口城市。环渤海地区是共和国的“环渤海金项链”。<sup>1</sup>

一般国家的经济发展都走了一条从非均衡开始，逐步向基本均衡过渡的道路。因而，区域经济非均衡发展研究成了世界各国政界、学界不能忽视的课题。即“增长并非同时出现在所有地方，它以不同的强度首先出现于一些增长点或增长极上，然后通过不同的渠道向外扩散，并对整个经济产生不同的终极影响”。由此演绎出的极化理论认为，经济进步会首先出现在一个城市或地区，然后围绕最初的增长点，即增长极，出现极化效应。从长期看，增长

<sup>1</sup> 冯之浚，陈锁：《环渤海地区经济发展战略研究》，河北人民出版社，1997 年版，第 1 页。

中心在历经一定程度的发展后会产生聚集。受经济规律驱使，增长极内的劳动力、资金、技术等生产要素会向低成本的周边地区转移，推动外围地区的发展，出现扩散效应，最终使区域经济一体化、均衡化。然而完全依靠市场机制的调节作用来实现区域均衡发展是不可取的。巨大地区差距长期存在必然会影响国家的稳定，社会矛盾激化。因此，政府应借助政策、法律等手段弱化极化效应，增强扩散效应，尽快使地区间的经济发展趋于平衡。

与此相关，在实践中产生了点轴开发模式。点即增长极，是指城市，轴，即交通干线。点轴开发模式是希望通过对区域有扩散作用的中心城市和交通干线所组成的点轴网络，来构建地区经济开发的总体框架，利用中心城市和交通干线的辐射功能，由点及线再到面进行开发。这一模式的中心环节有两个：一是中心城市的建设，主要是主导产业的发展，即促进增长极生产国民经济所需产品和服务的能力以及按竞争利益向区外输出产品和服务的能力的增长；二是以交通干线为主的基础设施建设。<sup>2</sup>

在区域经济发展过程中，具有一定经济基础和经济实力的大、中城市都可以成为点；轴既可以是传统意义上的交通枢纽，也可以是具有某些联系的城市链条；此外，还应该有面的概念，即包括城市和农村、发达和欠发达地区在内的广大区域。将点作为区域经济发展的基点，首先发展成为区域经济发展的相对中心和增长极，通过点传导到轴，最终带动全面经济发展。在这一过程中，当点发展到一定程度后，经济发展就会向周围作水平式的推移和跳跃式的推进。水平式推移通常表现为城市的膨胀，而跳跃式推进则表现为经济发展沿着交通运输干线从一个城市向另一个城市的转移发展，从而形成新的增长极和新的经济发展中心。

环渤海经济圈是一个三点三轴三扇面地区。三点分别为：大连、天津、青岛；三轴分别为：大连——沈阳——长春——哈尔滨，天津——廊坊——北京，青岛——烟台——济南。从下图不难发现，改革以来，我国经济的两次大飞跃分别由珠江三角洲、长江三角洲带动。而且社会各界也已基本形成共识：环渤海经济圈从地理位置、资源禀赋、产业分布等角度来讲都必将成为中国经济增长的第三极。

---

<sup>2</sup> 龙游宇：《从“点轴开发理论”看西部大开发》，载《韶关学院学报（社会科学版）》，2002年第四期。

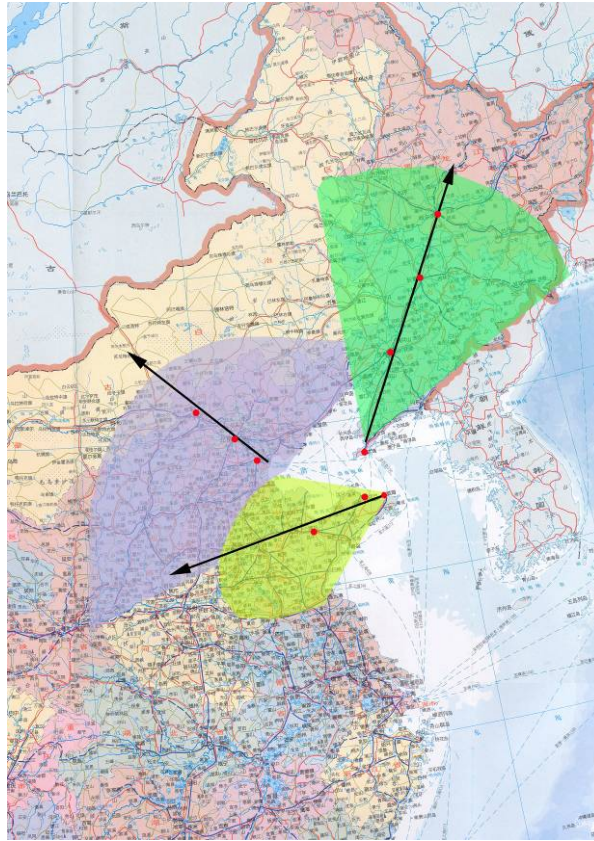


图 5-1 环渤海经济圈的经济辐射三点三轴三扇面

## 二、京津塘科技新干线是环渤海经济圈的中轴

区域发展中，找准突破口十分重要。京津塘科技新干线是中轴。在上图中，这一面又是环渤海经济圈中面积最大、影响最广的面。

(一) 京津塘科技新干线是中国未来知识经济及高科技产业中心。

京津塘科技新干线是指以京津塘高速公路为脉络，西起北京市中关村科技园区，经河北省廊坊市，向东延伸至天津经济技术开发区的带状区域。这条线上有中关村科技园区、北京经济技术开发区、国家纳米技术产业化基地、天津经济技术开发区、河北廊坊经济开发区；还有相当科技经济实力的城市群；有发达交通、通信工具和网络系统；有研发、产业双重优势。不仅是我国智力密集度最高的地区，也是发达的高新技术创新源和高技术产业链。在京津塘高速公路这条主干线两侧，分布的几个高科技园区，年生产总值超过 2000 亿元，特别是电子信息与通讯设备制造、生物医药、光机电一体化、纳米技术、新材料、新能源等前沿产业在全国乃至全球已占有举足轻重的地位。该区域内众多企业具备持续不断地将自主知识产权融入产业的能力，如果分工合理、协作发展，将成为我国的知识经济及高科技产业中心。

(二) 京津塘科技新干线是环渤海经济圈的最大带动轴。

环渤海是三点三轴三扇面，根据区域发展非均衡理论，我们不能期望整个环渤海经济圈发达地区和贫困地区，农村和城市同时均衡发展，世界上也从没有在如此广袤地域上实现同时均衡发展的先例。我们只能是先寻找突破口，再由突破口带动周边地区的发展，即走一条“先发展后辐射，最终带动共同发展”的路子。因此，环渤海经济圈的发展应首先抓住京津塘科技新干线这条线，而这条线正与前文所讲天津——廊坊——北京这一轴重合。

首先，京津塘科技新干线是环渤海经济圈的最大带动轴。点轴理论强调以点带轴，以轴射面，京津塘科技新干线在环渤海经济圈的位置决定其最大带动轴的位置。因为（1）三条轴中，这条轴位居中间，最有可能辐射到更广的区域；（2）京津塘科技新干线从城市规模、城市地位、发展历史、经济水平诸角度来讲，也都是另外两轴无法比拟的。这一区域几乎集中了全国最新的原创产业基地——国家纳米产业化基地；最大的高校集聚区——东方大学城；最先进的思想基地——北京科研机构 and 高等院校；两个国家级开发区和六个省市级开发区也集中了大量实力雄厚的跨国公司，形成了高新技术产业化载体的巨大链条。

其次，京津塘科技新干线是环渤海经济圈的大城市带。大城市带条件包括，一是区域内有比较密集的城市；二是区域内有相当多的大城市形成了自己的都市区，而且核心城市与都市区外围地区有密切的社会联系；三是有便利的交通走廊把核心城市连接起来，各城市间没有间隔，联系紧密；四是必须有相当大的总规模，人口在 2500 万以上；五是属于国家的核心区域，具有国际交往枢纽的作用。此外，大都市带的形成将别无选择的成为其所在区域经济大发展的带动器（戈特曼，1957）。

按照上述标准衡量，京津塘科技新干线已基本具备大城市带的标准，除了具备上述规模、人口等条件外，还包含新思想、新技术、新知识产业集群。因此，京津塘科技新干线隆起，率先成为具有国际竞争力的大型城市带，将是中国经济的新引擎。

最后，京津塘科技新干线财富密集，可强力辐射环渤海经济圈。从财富承载密度指标看，京津塘科技新干线也处于中心位置。世界经济体财富承载密度（截至 2002 年）世界平均为 200 万元/平方公里，中国平均为 100 万元/平方公里，美国平均为 1000 万元/平方公里，北京平均为 4500 万元/平方公里，上海平均为 8000 万元/平方公里，中关村加上泰达为 1.2 亿元/平方公里。这在世界范围内也是名列前茅，因此，京津塘科技新干线是当然的环渤海经济圈最大带动轴。京津塘科技新干线是中轴，这一轴上特大城市更多，基础更好，更富有活力。而另外的两条轴是山东半岛、辽东半岛的带动轴，作用也非常重要，三轴相互配合发展是带动区域发展的必然步骤。

### 三、滨海新区是环渤海经济圈的优先起飞板块

滨海新区位于天津市的东部临海地区，由天津经济技术开发区、天津保税区、天津港及塘沽、汉沽、大港三个行政区组成，面积 2270 平方公里、人口 107 万<sup>3</sup>。1984 年以来，这里发生了巨大的变化，成为中国北方发展最快的地区之一。滨海新区十几年来的发展，其 GDP 已经占到天津市 GDP 的近一半比重，所以，中轴上的“极点”可以认为是更具活力的滨海新区，它是环渤海经济圈的优先起飞板块。滨海新区雄踞环渤海经济圈的核心位置，与日本和朝鲜半岛隔海相望，直接面向东北亚和迅速崛起的亚太经济圈，置身于世界经济整体之中。滨海新区自然资源丰富，有大量荒地和滩涂，丰富的石油、天然气、原盐、地势、海洋资源等，同时拥有雄厚的工业基础，是国内外公认的发展现代化工业的理想区域。

首先，环渤海经济圈的三点呈“品”字分布，天津为最上边的口，下边分别是大连和青岛。天津滨海新区能率先起飞有其理论含义，前文所讲点轴面模式认为，不均衡发展经济中最容易最应该起飞的是点，即城市。三轴比较，第一轴是京津塘科技新干线，第一点自然是天津滨海新区，加上这三点中，天津在城市地位、发展水平等方面也优于大连和青岛，因此天津滨海新区必将率先起飞。

其次，快速增长的滨海经济为其优先起飞奠定基础条件。滨海新区 GDP 由 1993 年的 112.4 亿元上升到 2003 年的 977.1 亿元，平均每年递增 20.8%。十年累计固定资产投资 2098 亿元，其中基础设施建设投资 524 亿元。外贸出口由 1993 年的 5.03 亿美元，增长到 2003 年的 89.38 亿美元，年均递增 33.3%。工业总产值由 1993 年的 213 亿元上升到 2003 年的 2133 亿元，年均递增 25.9%。10 年累计批准三资企业项目 5381 个，累计实际利用外资 147 亿美元。三资企业工业总产值占到新区工业总产值的 61%，高新技术产品产值占新区工业总产值的比重已达 46%。<sup>4</sup>

总之，滨海新区是环渤海经济圈的优先起飞板块，是实现 21 世纪中国梦的“综合实验田”。滨海新区城市综合实力和经济能量较强，仅次于北京中关村，高于环渤海经济圈其他城市或地区；滨海新区邻近首都，不仅可以为政治中心提供经济保证，更可以受益于北京丰富的智力、文化和政策资源；滨海地处环渤海中心位置，西进东出、南联北开，是优良的港口和我国北方最大出海口所在地。种种优越条件加在一起，使滨海新区必将成为中国高新技术开发区二次创业和深化存量改革、实现 21 世纪中国梦的“综合试验田”；必将掀起中国第三轮深化改革的浪潮；必将引领中国实现再次经济大腾飞。滨海新区、大连、青岛有个联动的问题。认为滨海新区优先起飞，绝不是忽略其他城市，而是客观条件决定，在时间顺序上，

---

<sup>3</sup> 数据来源：滨海新区网站。

<sup>4</sup> 数据来源：滨海新区网站。

滨海新区要早于其他地区。

#### 四、国家纳米产业化基地是环渤海经济圈发展的原子核

纵观世界各国发展经验，任何一个国家的技术、产业和经济革命都是首先在某一个具体领域取得重大突破的。世界公认的新世纪四大主导领域是：电子科学、生物科学、纳米科学、认知科学。纳米不仅像原子核一样，体积虽小，却是世界万物的核心构成，而且，纳米技术又像原子弹爆炸一样的轰动效应，纳米技术产业化将在人类社会引发新的巨大经济革命。纳米技术被誉为本世纪最有前途的领导新一轮产业革命和彻底改变人类生活方式的跨学科技技术，它将是本世纪前五十年保持经济和国家安全领先地位必不可少的新兴技术。

党中央、国务院在“科教兴国”思想指导下，经过实地考察，于2000年12月5日正式批准在天津开发区建立国家纳米技术产业化基地。2005年5月，国务院又批准在滨海新区设立“国家纳米技术与工程研究院”。国家将以纳米基地为平台，统筹并推动纳米技术产业化，积极迎接纳米技术产业化浪潮给我国带来的机遇与挑战。纳米基地的战略使命是：采用动态联盟的方式，承担国家纳米技术重大科研开发项目，提交一流的产业化技术成果；开展多种形式的交流与合作，积极对国外引进技术进行消化、吸收和创新，为行业技术进步和产业结构调整提供技术支撑；对有研究基础和市场前景的企业从技术和资金两方面进行支持，实现企业经济自立和自我发展，确保纳米基地的资产保值增值；培育纳米产业化复合型人才。

纳米基地将形成世界级纳米技术科学城和纳米产业群，从而为环渤海经济圈大发展提供核心技术和核心产业，从而形成环渤海经济圈发展的原子核。纳米基地选择纳米电子器件、纳米生物、纳米新医药、纳米化工为突破方向。1-2年有望在纳米外沿技术上有重点突破，3-4年有望大规模突破，5-10年向核心技术挺进。5-10年时间内有望孵化出一批世界级的高新技术企业，培养出一批世界级的纳米技术专家和现代企业家，从而带动起新一轮地区性乃至全国性的经济发展热潮。

在建设发展国家纳米产业化基地的同时，我们应该处理好纳米基地乃至滨海新区和中关村科技园区的关系。中关村科技园区，是在我国第一个高新区基础上形成的最大的高新区，而且，其一区多园模式和城市中心区的政策区模式，在全国也是一个典型，是京津塘新干线上起步较早、科技水平高、竞争优势强的核心区域。很明显，在发展滨海新区、联动京津塘科技新干线、辐射环渤海经济圈层面上，纳米基地乃至滨海新区应该以纳米科学作为自己新的主要发展方向。而中关村科技园区则应在原有基础上进一步发展电子科学，争取在电子科学的原创核心技术上有所突破，实现产业追随到产业创新的转变，从而在国际竞争中掌握主动地位。

## 第二节 环渤海经济圈是中国内外向一体化的核心

继珠江三角洲、长江三角洲经济圈之后,环渤海经济圈必将成为中国经济的新的隆起带,成为第三个经济增长极,而这个极点 21 世纪又必将成为中国实现内外向一体化的核心增长区和核心载体。

### 一、环渤海经济圈是中国内向一体化的核心增长区之一

党的十六大指出,新世纪我们党的三大任务是,推进现代化建设、完成祖国统一、维护世界和平与促进共同发展,并提出全面建设小康社会的目标。无疑,部分地区的小康算不上全面小康,发展过慢的区域难以达到小康;新世纪,中国要实现现代化也是动态意义上的现代化,更是全国各个区域的统一的现代化。因此,在原有珠江三角洲、长江三角洲的大开发、大发展的基础上,在提出西部大开发长期历史任务的背景下,下一步必然是环渤海经济圈的开发和发展。在新一轮经济大发展中,环渤海经济圈应在以下两个范围上发挥作用。

#### (一) 中国内向一体化要实现珠三角、长三角和环渤海“三极联动”

首先认清珠江三角洲、长江三角洲和环渤海经济圈各自优势和不足,才能取长补短,互相联动、共谋发展。

1、三个地区基本情况比较(见下表)。可以看出,环渤海区域最广阔、人口和 GDP 总量最多,但平均数都不高,经济效率还与另外两地有很大差距,需要进一步开发。

表 5-1 2003 年三个地区基本情况比较<sup>5</sup>

地区	面积(万平方公里)	人口(万人)	GDP 总值(亿元)	政区数均值(亿元)	地均(万元/平方公里)	人均(万元/人)
珠三角	18	7800	13449.93	13449.93	74728.30	17243.50
长三角	23	13900	27902.60	9300.98	121315.00	20000.00
环渤海	185.82	26000	36085.00	5155.00	19410.00	13900.00

注:国土面积和人口规模是按三个地区各省(区)市国土面积与人口总数之和为依据。珠三角地区仅指广东一省;长三角地区包括江苏、浙江和上海二省一市;环渤海地区包括北京、天津、河北、山西、内蒙古、辽宁和山东四省二市一区。

2、三地之间工业结构的比较。有研究表明,就工业部门结构差异性的总体而言,环渤海地区与珠江三角洲地区工业部门结构差异最大,相似系数仅为 0.695;长江三角洲地区与珠江三角洲地区工业部门结构也存在较大差异,两者的相似系数为 0.753;环渤海地区与长

<sup>5</sup> 谢让志:《借鉴先进地区经验,促进环渤海区域经济发展》,载《港口经济》,2004 年第 5 期。

江三角洲地区工业部门结构差异较小，相似系数达到 0.901。就支柱工业而言，环渤海地区的支柱产业以重化工业和轻纺工业为主导，深加工产业地位次要；长江三角洲的支柱工业中，深加工产业、重化工业、轻纺工业基本并重；珠江三角洲地区的支柱工业以深加工产业和轻纺工业位居主导，重化工业地位次要。就专业化工业部分而言，环渤海地区的专门化工业以原材料工业、采掘业为主导；长江三角洲地区专门化工业中机械等加工工业地位突出；珠江三角洲地区的专门化则以电子、服装见长。就工业行业规模结构而言，长江三角洲地区的工业行业规模较为集中；珠江三角洲和环渤海地区基本相当，规模集中指数分别为 0.796 和 0.792。这说明，我国地区工业还存在着“大而全、小而全”的工业体系模式。就企业规模分析来看，环渤海经济圈大企业比重显然多余其余两地。就企业所有制结构而言，国有企业以环渤海地区较为突出；外商和港澳台投资企业则以珠江三角洲占有优势；股份制工业差异不大。<sup>6</sup>这说明，目前三大区域还存在工业结构相似程度偏高，支柱产业、主导产业雷同的现象。应依据现有产业基础、资源优势和产业演进的一般规律，环渤海经济圈、长江三角洲地区、珠江三角洲地区各自发展自己的比较优势产业，并在此基础上，强化产业带和增长极建设。

3、“三极”综合竞争力总体水平相比，环渤海经济圈最低。有研究从核心竞争力指标、科技水平指标、基础竞争力指标、辅助竞争力指标几方面，对长江三角洲、珠江三角洲和京津地区进行比较。结果是：除每千人拥有中级职称以上人数、R&D投入比重、公路和铁路密度几项指标外，京津地区都低于另外两个区域<sup>7</sup>。这说明，环渤海经济圈总体竞争力偏低，亟待开发，但又具有一定优势，有发展潜力。尽管研究使用的不是环渤海数据而是京津两市数据，但越是这样，结果越说明上述结论，因为京津两市已经是环渤海经济圈最具竞争力的城市。

环渤海经济圈发展有其他地区不具备的优势，如，战略地位、富裕资源、雄厚工业基础；也有自己独有的劣势，如，核心竞争力较低、产业升级历史包袱沉重。这就要求环渤海经济圈，作为经济增长第三极，应能够联合地一二极，互通有无，优势互补，共同带动中国经济的全面发展。

其次，在继珠三角、长三角两个改革开放以来出现的经济增长极之后，环渤海经济圈这个第三极即将迎来大发展。而且，新的增长极的特点是：能在实现自身发展的同时实现一二

---

<sup>6</sup> 代合治，姜鲁光：《长江三角洲珠江三角洲环渤海区域工业结构比较》，载《地理学与国土研究》，2000年第一期。

<sup>7</sup> 洪银兴，刘志彪：《长江三角洲地区经济发展的模式和机制》，清华大学出版社，2003年版，第210-211页。

三极的三极联动，即将在产业分工、比较优势、平等共赢、互通有无等原则上实现合作与竞争，从而带动整个中国经济另外两个“引擎”更快转动，最终是要达到全国协调平衡发展的目标。三极联动如下图所示。在这个过程中，环渤海经济圈大有作为，既可以向先发展的两极学习，也可以发挥比较优势、后发优势，加快自身发展，还应该在此基础上实现互动，与珠三角、长三角共同发挥协同效应。如环渤海经济圈可以凭借其强大的科研力量和新兴纳米技术为其他两极乃至全国提供原创产业；长江三角洲则成为其他两极乃至全国的金融中心，提供国际水准的金融服务和金融市场，支持其他产业发展；珠江三角洲地区可凭借其中小企业、政策优势为其他两极甚至全国提供必需的工业产品。三极分别分布在社会生产的三个不同的主要环节，发挥优势，各尽所长，联动发展。



图 5-2 中国的经济增长三级

## （二）中国内向一体化要实现全国范围的均衡协调发展

中国近年来为实现全面小康，不断提出区域经济发展的战略，先后有（泛）珠江三角洲地区、长江三角洲地区的开发开放，西部大开发，东北老工业基地振兴，中部崛起等，但环渤海经济圈在这一次次大开发战略中涉及甚微，**这是我国唯一没有进行整体开发开放的地区**。而这一区域却有着巨大的发展潜力，适时提出这一区域的发展战略，是历史的要求。下图明确说明这一观点。



图 5-3 中国整体开发示意图

## 二、环渤海经济圈是东北亚经济合作的核心载体

日本经济学家金森久雄曾说：“东北亚经济圈的形成本要有个‘核’，环渤海地区正是一个‘核’。它所处的特殊地位决定了它应当成为中国参与东北亚区域经济合作的主要角色。<sup>8</sup>”“要真正建立‘东北亚经济圈’，很有可能首先在环渤海地区取得突破性进展”。环渤海经济圈是东北亚经济合作的核心载体，因为：

### （一）环渤海经济圈在东北亚区域内有较好的区域合作历史和现实

早在 20 世纪 80 年代中后期，由于地缘、历史、文化等方面的原因，日本和韩国的对华直接投资就相对集中在中国东北部沿海地区，形成了东北亚经济合作的雏形。东北亚地区与我国相邻的有日本、韩国、俄罗斯、蒙古、朝鲜五国。

尽管近年来中日之间因为政治、外交原因，一定程度上影响了双边经济关系。但不能否认，中日两国经济往来仍是东北亚经济区的重要内容，仍要以环渤海经济圈为载体。韩国政府正在投入巨资开发西海岸，预计在不久以后，这一地区必将成为一个新兴工业区，这一地区的发展必将有利于韩国同环渤海地区、同天津加强合作与交流。目前，中国已成为韩国最大出口市场，韩国中央银行曾发表“对中国出国趋势及展望”指出，中国已经超过美国，成为韩国最大的出口市场。韩国银行调查局的官员说，目前的趋势是中国经济继续增长，而美国经济正停滞不前。因此，在今后一段时间里，韩国对中国的出口超过对国出口的局面仍将

<sup>8</sup> 邱敦红：《东北亚经济圈与环渤海地区的发展战略》，载《区域经济》，1992 年第 1 期。

继续下去。<sup>9</sup>同俄罗斯发展经贸合作，是实现我国市场多元化战略和环渤海地区对外经贸发展的一个重要方向。2000年中俄两国的双边贸易额超过80亿美元，2001年达100亿美元。中俄两国边贸合作前景广阔。目前，俄罗斯东部石油产量约占世界的1/6，天然气采量约占世界1/5，由于条件恶劣，仅靠俄罗斯很难进行开发，而此地区的日本、韩国和中国又大量需要能源，因此，在区域内应该通过多边投资方式，将日本、韩国、中国的资金技术与俄罗斯的能源结合起来，促进能源大规模开发利用。这样的合作又要发挥环渤海经济圈的载体作用。<sup>10</sup>蒙古由于经济不发达，是需要输入资本的国家，但蒙古的畜牧业和矿物资源非常丰富，是它发展出口加工业的重要方向。蒙古与中国有着漫长的边界线，为环渤海地区建立和发展边境贸易提供了有利条件。目前，朝鲜政府开始探索实行对外开放政策。上世纪90年代初，建立了罗津——先锋经济贸易区。继而，朝鲜政府加快对外开放和经济改革的步伐，宣布建立新义州的自由贸易区，为环渤海地区开展对朝边境贸易提供了有利条件。

### （二）环渤海经济圈的基础条件为区域整合提供光明前景

环渤海经济圈有良好的基础设施、众多港口、雄厚工业基础、丰富资源、众多科研机构，这些优势都使得环渤海经济圈在参与日韩之间的外向一体化过程中有广阔前景。而且，未来环渤海经济圈对日韩等投资者吸引力会进一步增强。海外投资者愿意进入增长率高、市场潜力巨大的行业，20世纪80年代，沿海地区轻纺工业吸收了大量来自香港、台湾地区的中小投资项目。进入21世纪，我国产业结构迅速升级，特别是环渤海经济圈已经形成以电子、生物等支柱产业，使日韩投资者更加看重环渤海经济圈，将这一区域作为投资重点。与来自香港、台湾等地区的投资者相比，日本和韩国的投资者在我国未来一段时间内重点发展的支柱产业中更具有优势，能够与环渤海地区的良好产业基础相呼应，继续增加在这一地区的投资。

### （三）社会各界在环渤海经济圈有较强烈的合作意愿

20世纪80年代后期以来，在世界经济区域集团化大潮的推动下，东北亚地区各国政府纷纷调整了各自的亚太政策和战略，积极谋求东北亚区域内的合作，东北亚地区各国的学术界和经济界的有识之士也积极探索加强东北亚地区经济合作的途径和方式，形成了一股东北亚国际经济合作探索和研究热潮。如，韩国前总理南德佑在1994年召开的“中韩经济知识交流会”上就指出：“在世界经济一体化趋势进一步发展的今天，我们希望在15年内，把东

---

<sup>9</sup> 邢治华：《发挥环渤海地区城市群优势，拓展与东北亚地区的经贸合作》，载《环渤海经济瞭望》，2003年第1期。

<sup>10</sup> 邢治华：《发挥环渤海地区城市群优势，拓展与东北亚地区的经贸合作》，载《环渤海经济瞭望》，2003年第1期。

北亚地区建设成为自由贸易区，取消成员国（地区）之间的贸易壁垒，削减非关税壁垒；促进成员国（地区）之间的资本流通；促进这一地区金融证券市场规范化；鼓励技术转让，开展区间科研技术合作；建立稳定货币比率基金；建立援助经济落后国家和地区的援助开发基金；建设大型基础设施；加强成员国（地区）之间的宏观政策协调；促进资源在区域内的优化配置。韩国所处朝鲜半岛优越的地理位置、中国和蒙古的大量资源，加上日本的雄厚资本，如果排除民族的意识形态的障碍，这些国家定会成为最大的经济力量。世界经济发展趋向是横向经济，如东北亚地区经济。在这种形势下，中韩两国间的经济交流和合作是十分必要的，同时这种交流也将为其它国家树立一个榜样，21世纪地区之间成为无国际经济已不可避免，韩国与朝鲜之间新经济区的建立，就是最好例证。”<sup>11</sup>

2004年8月，“东北亚暨环渤海国际合作论坛”在河北廊坊成立秘书处，并召开了第一次和第二次会议。会议吸引了国内外政要、学者的热情积极参与，在社会上产生广泛影响。特别是，今年论坛主题之一就是：寻求环渤海地区各省市与东北亚各国合作的突破点，彰显各国（地区）合作意愿。

总之，随着东北亚区域国际经济合作的深入开展，环渤海地区 and 我国东北地区必将成为参与东北亚区域合作的核心载体，利用该地区内及广大腹地资源配置、经济结构等方面与东北亚地区其他国家的互补性，积极主动地参与东北亚国际经济合作，将大大加快环渤海地区乃至全国的经济的发展。

### 第三节 整合环渤海，繁荣大北方，联动全中国

目前，我们国家正处在一个多元复合转型期，即乡村社会向城市社会快速转型；计划经济向市场经济转轨进入攻坚期；农业社会快速工业化，并面临知识社会的冲击；立体科层结构向扁平网络结构的社会转型；封闭内卷社会向开放外拓社会转型；由产业追随向产业创新转型；线性经济向循环经济转型。<sup>12</sup>这是一个对我们国家发展和社会进步有重大意义的战略机遇期，同时，它也对我国国家的发展战略和各项政策提出了挑战，要求我们站在时代的前列，正确把握社会内在规律特征。否则，各种利益的调整 and 冲突，会引起社会矛盾激化，破坏社会稳定。我国社会多元复合转型的战略背景，对政府职能的履行提出了更高的要求。特别是在整合环渤海经济圈这样的具有战略意义的问题上，政府如何发挥作用、充当何种角色、

<sup>11</sup> 李大林：《东北亚——环渤海——北京开发区》，载《特区开发区》，1995年第2期。

<sup>12</sup> 许正中：《我国现代化进程中的多元复合转型特征》，载《国家行政学院学报》，2005年第2期。

制定什么政策都是崭新课题。

### 一、发挥环渤海经济圈的核心作用，必须实现区域整合

区域整合是指超越传统行政区划界限，在平等互利、优势互补原则基础上实现省（市）际间协调、合作，充分发挥各地优势，最终达到“1+1>2”的协同效果。环渤海经济圈有良好条件实现区域整合。环渤海经济圈是我国北方一个最大的经济循环区，有较高的技术研发水准、有发达的交通运输体系、有丰富的产品生产提供、有广阔的消费市场、有健全高效、国际化的各项社会服务。这些都是环渤海经济圈实现区域有效整合的保障。也只有实现区域整合，才能发挥环渤海经济圈“内外向一体化”的核心作用。

没有理论指导的实践是盲目的。区域整合实践同样需要相关理论的指导。目前，虽已有包括欧盟、APEC在内的众多国际区与整合案例，但区域整合理论，特别是一国范围内区域整合理论，尚未成熟、有待发展。

#### （一）关于区域整合的理论和实践

经济整合(economic integration)是一种过程与事实状态，既指消除各国经济间差别待遇的措施，亦表示各国经济间没有差别状态，又称“区域整合”。依整合程度差异，区域整合分为以下几种，第一，自由贸易区（会员国间免除所有关税及配额限制，而对区域外国家，仍维持其个别关税、配额或其它限制）；第二，关税同盟（会员国间之关税一律取消外、对外采取有效的共同关税）；第三，共同市场（除具关税同盟特性外，尚包括建立会员国间人民、劳务和资本自由流通所形成之无疆界区域，如1958年欧洲共同市场及其1986年依欧洲单一法案形成之进一步整合）；第四，经济同盟（除关税同盟外，还实现金融、财政和对抗经济循环之经济政策的协调，缩小会员国政策差异）；第五，完全经济整合（会员国之经济、金融、财政等政策完全统合，并设立超国家机构）等五种。1996年11月25日，APEC18个会员体经济领袖在菲律宾举行第四届年会，共同签署了领袖宣言《从愿景到行动》，承诺要实践成长导向的政策，尽可能扩大参与区域和全球经济，以及维持稳定和安全的环

境，共同认可并公布APEC马尼拉行动计划。<sup>13</sup>这意味着APEC开始走上区域整合之路。

关于实现区域整合的方式和手段，有多种理论和认识：第一种是自由市场论。鲍茨(G. Borts, 1964)主张，在市场经济条件下，由于资本和劳动力可以自由流动，发达地区发展到一定阶段，必然会向落后地区扩散资金、人才和其它资源，从而自然地使两者差距缩小，达到区域经济一体化。第二种是政府干预论。通过政府的行为或政策实现区域的整合发展。赫

<sup>13</sup> 洪芪：《APEC与区域整合》，中国期刊网。

希曼主张对不发达地区国家经济实行政府干预。我国学者汪一鸣在总结国内外对不发达地区开发理论和实践后肯定地指出：不是要不要国家干预，而是在不同条件下国家如何适当干预。第三种是统一生产、市场论：杨开忠认为发展中国家区域发展的基本内容，应是逐步建立统一的生产地区专业化体系和统一的商品和要素市场区体系。第四种是增长极理论：主张在不发达地区建立增长极核，带动区域经济发展，从而实现整个区域的整合发展。

区域整合最成功的案例当属欧盟的建立和发展。但这是国际范围的区域整合，与一国范围内的区域整合既有相同点，又有不同点。相同点是，在一定程度上国家间的区域整合，可以缩放在一国内部地区之间的资源、经济整合。特别是保留那些地区之间和国家之间共有特征的理论。如，区域之间取消市场歧视，消除市场准入的内外区别，内外企业一视同仁，实现区域间国民待遇，建设区域间统一大市场，实现生产要素、商品充分流动。但也有不同之处，如，国家间最大的整合障碍是贸易金融政策，而一国内区域整合最大障碍在于思想本位主义，地区间条块分割利益严重。因此，要实现国内区域有效整合，应在理论和实践上有所创新。

区域整合，还应充分利用核心区的有效能量和自然、经济技术联系，在区域总体发展目标之下，建立有效开发通道，形成有效区际整合机制，才能迅速促进边缘区经济起飞，实现区域整合发展。故笔者设想，在环渤海经济圈走一条这样道路：地方政府行政首长联席会议——健康活跃的统一大市场——经济完全一体化。在这条道路前进中，努力促进区域的空间整合和产业整合。

（二）以空间整合和产业整合为突破口，构筑经济标准化平台、行政标准化平台、文化融合化平台，促进环渤海经济圈全面整合

区域整合机制是通过处于不同发展阶段的区域采用不同开发模式开发布局实现的。这些模式一般有增长极模式、点轴开发模式、块状（网络）开发模式。这里的区域空间整合就是指环渤海经济圈采用点轴发展过程中，如何从地域上突破原有行政分割，实现区域内统一健全大市场。本报告的基本设想就是：构筑经济标准化平台、行政标准化平台、文化融合化平台，才能促进环渤海经济圈全面整合。

经济标准化平台是指，区域内，特别是区域中的优先发展区域，如京津塘科技新干线，应该给企业、个人以完全一样的市场经济地位，消除原有行政区划意义上的内外部在市场准入上的不合理限制。

行政标准化平台是指，建设步调一致的制度化政府，政府完全在法律、制度框架内行动。这就要求政府瘦身，各地建设标准化小政府，转变政府职能，缩小政府手中权限，建设服务

型政府。

文化融合平台是指，从思想深处根本上消除差别，促进区域经济一体化。区域间经济社会的差异根本是来源于人们的思想文化的不融合，不接受。在建设环渤海经济圈的过程中这也是一个关键点。北京不仅是直辖市，而且是全国首都，天津地位虽低一点，但也是直辖市，可是廊坊等地就仅仅是一个地级市。长期以来，这种“城市级别不一样待遇自然应该有差别”的想法深入人们观念。在这样观念的支配下，当然谈不上什么区域整合。新时期，只有彻底摒弃这些旧的思想，建设和谐融合新型文化平台，才能促进环渤海经济圈整体、全面、快速实现大发展，从而联动全国大发展。

区域间的产业整合是通过区域间的产业运动实现的。区域间基本的产业运动有两类：区域间的产业转移和产业区际互补传递。区域间产业转移是指产业层次较高地区向产业层次较低地区的产业转移，这种产业转移由产业置换引发，又会推动产业置换。产业区际互补传递或是由于资源禀赋存在差异而形成不同的产业，或是由于产业层次的差别，形成产品、资源、产业在区际间的运动。通过上述运动，对不发达地区会产生更多的因素渗入，区域内部因素将会发生更深刻的变化，从而推动产业结构向高度化演变，区域经济就会进入更新发展阶段；对发达地区通过对不发达地区原料、能源、劳动力资源的使用，形成了新的经济增长环境，扩大了经济辐射，推动了经济的发展。因此产业运动使两个区域趋于整合发展。环渤海经济圈可利用这种运动，促使发达地区和不发达地区在产业整合上相互配合，互相作用。为此应该：从产业追随转变为产业创新，跟在别人的后面的产业结构永远只能落在别人后面。这里的转型包括：一是实现区域产业分工和转移，构造区域内动态产业结构系统；二是创造新的技术和产业；三是加快实现新技术产业集群化。

世界范围的产业转移和整合的实践给环渤海经济圈产业整合提供借鉴的方向。20 世纪下半叶，一些劳动密集型产业由发达国家转移到一些发展中国家或地区，这些发展中国家和地区充分利用这次产业转移提供的机遇，迅速实现了工业化，实现了经济起飞。进入 80 年代，又出现了这些新型工业化国家和地区将劳动力密集产业转移到其它国家和地区，伴随我国的改革开放，东部沿海迅速卷入了此次产业转移的浪潮，此次产业转移极大推动了经济发展。珠江三角洲利用人缘地缘优势，成为港澳产业的重要扩散区，形成了以垂直分工为特征的“前店后厂”的合作模式。长江三角洲在一定程度上超越了珠江三角洲，实现了产业的部分超前、集群和独创，但赶超世界先进水平还有相当距离；环渤海经济圈的产业整合需要也一定能够超过长江三角洲产业发展程度。因为这里有新世纪最有希望的技术——纳米技术，并且纳米的迅速产业化不仅会席卷经济生活的方方面面，而且极有可能引发第四次产业革

命，改变中国在世界的经济地位。当然，一项纳米还不够，更何况目前纳米的研究还处在初级阶段，我们在整合环渤海经济圈产业时的基本追求就是：寻找能引发深刻革命的产业和技术，并迅速将其集群化。

### （三）环渤海经济圈的发展将促动北方大繁荣

环渤海经济圈是“三点三轴三扇面”，这是直接包含在环渤海经济圈内的范围，除此之外，环渤海经济圈的发展还能凭借其巨大的产业集群效应和革命性的原创产业，辐射到包括东北、华北甚至是西北的在内的我国广大北方地区。环渤海经济圈靠京津塘科技新干线带动，环渤海经济圈的发展又将辐射中国北方的大繁荣，与南方两大三角的竞合发展。

## 二、借鉴国际先进经验，创新环渤海经济圈区域管理模式<sup>14</sup>

### （一）环渤海经济圈区域整合可以借鉴国际大都市区模式管理经验。

目前，国际城市间协调管理有两种代表模式，一种是前文提到的“大城市带”。另一种是大都市区模式，按城市间合作紧密程度不同，这种模式又分为四种：

1、松散、单一组织的大都市区管理模式。纽约大都市区是这种管理模式的典型。纽约大都市区由纽约州、新泽西州北部及康乃狄克州南部地跨3州的24个县组成。曼哈顿是纽约大都市区的核心。它展现的是一种松散而无统一的行政主体，以专门性问题的协调为任务的管理模式，他们只愿意通过各种共同建立的专门机构去处理区域问题，但不去建立一个管辖全部事务的大都市政府。

2、统一组织的大都市区管理模式。华盛顿大都市区是这种管理模式的典型。华盛顿大都市包括哥伦比亚特区(核心区)及马里兰州、弗吉尼亚州的15个县市。华盛顿大都市区的区域合作形成了统一正规的组织——华盛顿大都市区委员会。虽然它也是一个没有执法权力的自愿组织，但由于其解决了区域问题并为成员带来了实质性的利益，因而是一个相对稳定的联合形式。

3、完全单层大都市区管理模式。这种管理模式以杰克森维尔大都市区最为典型。该都市区包括杜维尔、克雷、南索和圣约翰4县，而杰克森维尔市与其所在的杜维尔县则完全合并形成了单层的大都市政府。本着“经济高效、管理高效、政治负责、社会政治公平和减少地方政府数目”的原则，1967年选民接受了市县合并形成单一机构的大都市政府决议。

4、双层制大都市区管理模式。迈阿密城市地区是这种管理模式的典型例子。迈阿密大都市区包括佛罗里达南部的3个县。1957年戴德县与迈阿密市形成了双层制的大都市政府，即县(区域)内非城市地区的所有服务均由大都市政府(上层)提供，而27个自治市的公民接受

<sup>14</sup> 本部分内容参考了2004年5月25日《决策参考》文章《创建长三角城市群的新型组织管理模式》。

他们所在市(下层)和大都市(上层)的双层服务。政府领导机构由全体居民选出的 9 名理事组成, 并且是双层制大都市政府的最高决策机构。在理事会下设有 8 名常任委员, 协调解决财政、交通、环境和土地利用、社区事务等工作。

我们应根据环渤海经济圈乃至全国的实际情况和改革要求, 考虑设计和实现自己的大城市管理模式。初步设想在辽东半岛和京津塘科技新干线实践大城市带管理模式, 在山东半岛实践大都市圈管理模式。并建议升级大连和青岛为直辖市。

## (二) 建议创建环渤海经济圈协调发展机构。

建议设立跨界的非政府性组织“环渤海经济圈协调发展论坛”。第一, 该机构主要承担跨界职能。它的职责主要是讨论解决整个环渤海经济圈的、单个城市解决不了或者解决不好的问题, 例如区域性生态环境保护和治理, 区域性交通网络体系规划和建设, 区域性医疗和高等教育的合作和联系等。为政府提供政策建议。第二, 其组织构成应有利于该组织职能的履行和目标的实现。该协调管理委员会不是为单个城市服务, 而是为整个环渤海经济圈服务, 以其整体发展为宗旨。因此, 论坛实行轮值主席制, 每年在整个环渤海区域内展开选举, 由那些能够提供经费又热心公共事业的社会组织或企业担任。第三, 循序渐进, 分步发展。该论坛将最终是一个覆盖全地区绝大多数城市的发展协调管理组织, 但是不能企望一步到位。即不能企望所有城市都同时加入这个组织, 而是应循序渐进、分步发展, 逐渐扩大成员, 最后达到绝大多数城市参加。该论坛的成立和运作, 之所以采取积极倡导、自愿参加的方式, 不搞行政命令, 不硬性要求所有城市同时马上参加, 不搞一刀切, 这样做更有利于该组织的成立、发展和运作。在未来条件允许的情况下, 环渤海经济圈也应走向一体化, 这是时代发展的趋势。

## 三、构筑区域经济平台, 实现区域全面市场化

市场经济体制是一种运用市场机制配置资源的方式。市场经济体制的基本要求是消除各种非市场因素的限制, 充分发挥价格机制、竞争机制和供求机制在经济资源配置中的主导作用。1996 年 3 月 17 日第八届全国人民代表大会第四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》中, 规定我国要“按照市场经济规律和经济内在联系以及地理自然特点, 突破行政区划界限, 在已有经济布局的基础上, 以中心城市和交通要道为依托, 逐步形成 7 个跨省区市的经济区域”。其中, 第一个是长江三角洲及沿江地区, 第二个是环渤海经济圈。纲要指出: “发挥交通发达、大中城市密集、科技人才集中、煤铁石油等资源优势, 以支柱产业发展、能源基地和运输通道为动力, 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。”党的十六

届三中全会《决定》指出，完善社会主义市场经济体制，必须完善市场体系，规范市场秩序，加快建设全国统一市场。强化市场的统一性，是建设现代市场体系的重要任务。然而，目前中国的国情和尚不完善的市场经济体制，区域范围甚至行政区层面上，还存在许许多多市场分割的情况。

#### （一）环渤海经济圈构造统一市场平台有一定困难<sup>15</sup>

改革开放以来，环渤海经济圈的经济合作获得了一定的发展，但效果并不突出这是因为：

1、环渤海经济圈具有完整经济体系的重要城市有多个，国家将天津定位为环渤海经济圈的经济中心，但在实际经济合作与发展中的龙头作用尚未真正发挥。这与长江三角洲和珠江三角洲地区有所不同。长江三角洲、珠江三角洲及西南地区分别以广、深、沪及重庆为龙头。环渤海经济圈则存在多个次区域，每一个次区域都有各自的中心城市，如北京、天津、青岛、大连分别为京津冀地区、山东半岛和辽东半岛的中心城市。环渤海经济圈的这几个次区域分别具有一定的独立性，哪一个都难以成为环渤海经济圈起绝对领导作用的区域，这就制约了地区中心城市作用的发挥。

2、环渤海经济圈各次区域产业的同构性或重复性，使该区域通过政府间的协商机制实现经济一体化缺少动力。欧盟是世界上唯一一个依靠平等协商成功实现经济高度一体化的区域，除了官方的努力外，其中一个不容忽视的原因是共同市场成立时的6个成员国在产业上存在较大的差异性和互补性，每个成员国都不存在完整独立的产业体系。相比之下，环渤海经济圈各主要城市在长期计划经济体制下分别形成了较为完整的产业体系，产业的同构性较为突出，差异性和互补性不明显，相互之间的贸易需求较弱，地方政府之间通过协商来实现经济一体化的动力不足。

3、环渤海经济圈所覆盖的地域广大，各主要城市之间的区域大多为经济较为落后的农村，城市对这些周边地区带动作用有限，同时也阻碍了几大主要城市之间的产业分工与合作，难以像长江三角洲和珠江三角洲地区那样，依靠市场机制在短期内实现经济资源的统一配置。长江三角洲和珠江三角洲的中心城市周边多为卫星城市，工业和服务业较为发达，而不是经济落后的农村，卫星城市的产业是与中心城市的产业同步发展起来的，并且与中心城市形成了较为紧密的产业链条，中心城市对周边地区产业发展的带动作用相当显著。但环渤海经济圈在发展卫星城方面存在很大难度。这也是构造统一市场的又一困难。

#### （二）明确区域经济合作发展步骤，稳步推进环渤海经济圈市场化

---

<sup>15</sup> 王兴化，季任钧：《充分发挥市场机制作用，提高环渤海经济圈经济合作发展水平》，载《港口经济》，2004年第5期。

环渤海经济圈是一种典型的复合型经济区域，要让市场机制在这一区域充分发挥作用，就应深入研究这种类型的区域合作发展模式。

对于复合型经济区域而言，实现经济一体化主要经历两个步骤。通过规范的经济立法保障国内各区域间经济的开放，实现资源的自由配置，由市场力量自动形成区域间产业的合理分工，这实质是区域经济合作发展的第一步。谋求区域经济合作更高层次的发展或达到较高水平的经济一体化程度，下一步是要依赖于政府间通过协商而形成制度性安排，弥补市场配置资源的不足，使资源配置更加合理化，经济效益达到更高的水平。这两个步骤是区域经济一体化的正常顺序。此外，也可以通过两步同时进行的方式加快这一进程，在市场化水平较低的情况下，率先通过官方的制度性安排加速经济一体化进程，典型案例是二战后从欧共体到欧盟的形成过程。

环渤海经济圈的特点决定不能仅靠市场力量进行区域整合。而应该首先提高该区域的市场化程度，消除各种非市场化因素的制约，尤其是消除各种市场壁垒，培育环渤海经济圈自由、开放、统一的市场。在环渤海经济圈市场经济发展达到较高水平之后，根据各区域的经济实力、所处的产业层次及其在环渤海经济中的地位，由政府之间通过协商而形成制度化框架，进一步推动环渤海经济圈经济合作发展，这并不仅仅是指大型项目的共同开发，更重要的是在共同市场的基础上形成较为紧密的联盟，这是环渤海经济圈真正形成的标志。这种高层次的经济合作，将使环渤海经济圈的资源配置进一步优化，产业分布进一步合理化。

### （三）构筑环渤海经济圈统一大市场，实现区域经济市场化

1、选准突破口，实现环渤海经济圈能在市场一体化上有所突破。欧盟被认为是世界上区域整合最成功的案例，至少是区域整合最彻底的案例。但是，历史告诉我们，欧盟最初的形态是从一两个行业开始联合合作的，即“欧洲煤钢共同体”的诞生。这说明，当时欧洲一些国家在煤炭和钢铁等行业有合作的必要和可能。环渤海经济圈的区域整合也可以借鉴这一经验。建议环渤海经济圈各省市（城市）之间的资源整合首先在电子工业领域取得突破。因为，这是环渤海经济区都具有的行业，有共同语言。但每个地区发展情况又有很大差异，需要协调合作，各地区有合作的意愿和潜在受益。

2、要构筑统一商品市场，促进商品流通。针对环渤海经济圈而言，要实现区域内商品市场的整合，首先必须排除区域内部各地方的贸易保护主义。具体措施是，废除区域内部的各种贸易关卡，终止产品生产和销售的补贴政策，停止各种地方保护主义的变相关税，做到物畅其流。为此，应当发挥区域商业情报和信息网络作用，彼此提供信息交流与共享，互通情况，采取互设“窗口、联展联销、代营代销、联营联销等多种形式，解决有的商品此

处积压、彼处脱销的状况。在生产资料和闲置设备方面，要互相组织转让、串换、调剂余缺，提高商品交换的强度。其次，必须组建和培育跨地方的区域性贸易集团公司，把贸易成本降低至最大限度，体现市场整合的优势。此外，由于环渤海经济圈的京、津、冀位于首都圈地区，交通便利，联系广泛，腹地宽阔，故建议在天津设立贸易中心，以便定期或不定期地开展各种进出口商品交易活动，举办经济技术贸易展销会、展示会，从而促进中国北方的对外经济技术交流，使外向型经济向深度广度发展。

3、要构筑规范的区域金融市场，提供良好金融服务。首先，要建立区域性的货币市场和证券市场。区域性的货币市场的发展目标是，要尽快成为全国同业拆借、票据贴现中心和短期国债交易中心。区域性的证券市场的发展目标是，积极争取在北京或天津组建北方证券交易所，同时把大连、青岛作为备选市场逐步建成区域级的次中心市场。其次，要根据现实条件逐步建立跨国的环渤海地区货币市场和证券市场，加快同业外汇拆借市场和短期外币债券市场的建设，联合开展外汇同业拆借活动和发行短期国际债券，争取与国内的外资银行、境外银行开展同业拆借业务。再次，要加快培育离岸金融市场，在允许国有商业银行和一些国际知名度大、资信度高的银行开展在岸和离岸业务的同时，采取灵活措施，吸引外资银行进入，积极探索创办区域性与外资银行合作的开发银行，组织银行进行互惠性投资。

4、要构筑统一人才市场，促成区域内劳动力自由流动。要允许劳动力在按劳分配原则和工资规律作用下，有自主选择职业的自由，形成相应的流动机制。因此，环渤海地区为了顺应经济发展的形势，必须建立人才交流和培训中心，广泛吸引人才和培养人才，为本地区输送源源不断的智力流。为此，首先要催化劳动力市场的发育，筹建一个区域内大范围的人才交流市场，通过发挥市场功能，有效地调节劳动力的供求，其次要改革户籍制度，弱化户籍关系对劳动力流动的约束，破除户籍制度把人限定于地方的法规，拆除人才部门所有制的藩篱，尤其要弱化对国营部门职工的限制，允许非重要职位的职工停薪留职或进行季节性的暂时流动。这样有利于缓解国营企事业单位人浮于事的现象，使庞大的行政机构消肿，促进劳动生产率和办事效率的提高。最后，还要大力推行跨地区高等教育的就学制度，培养具有广阔视野的智能型、开拓型、复合型人才。<sup>16</sup>

#### **四、建设环渤海经济综合体，联动北方大发展**

没有共同的目标就没有协调的行动。环渤海经济圈即将成为东北亚乃至世界最大的，最具创新力、竞争力和生命力的工业型、知识型、海洋型、生态型、外向型经济综合体之一；新一轮改革开放的前沿；新一次经济增长的极点。这既是客观大胆的预测，同时也是经济发

<sup>16</sup> 李靖宇，马平：《环渤海地区经济一体化问题的战略思考》，载《东北亚论坛》，1999年第一期。

展规律的必然结果。我们应使各项工作朝这一方向努力。

(一) 区域整合要求建设工业型环渤海经济圈

环渤海经济圈中,天津、辽宁是建国以来重要的老工业基地,有着相当雄厚的工业底子,在这些地区发展钢铁、汽车、石油化工等技术含量高、在国民经济发展中有重要战略地位的工业,不仅有良好条件,也是进一步促进环渤海经济圈大发展的必然选择;而北京凭借其巨大的科技教育优势和中关村为代表的新技术企业孵化器,可以大力发展并不断创新强技术含量的工业;另外,环渤海经济圈中河北、山东等地可以发展为北京、天津提供基本生活必需品的轻型工业;凭借资源优势,山西等地可以考虑在原来煤炭开采中采用全新技术。

需要注意的是,无论在环渤海经济圈发展什么工业,都应该走新兴工业化道路,并尽量满足循环经济要求。即以信息化带动工业化,以工业化促进信息化,走科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的路子。这就必须注重依靠科技进步和提高劳动者素质,改善经济增长质量和效益。加强基础研究和高技术研究,推进关键技术创新和系统集成,实现技术跨越式发展。鼓励科技创新,在关键领域和若干科技发展前沿掌握核心技术和拥有一批自主知识产权。

(二) 区域整合要求建设知识型环渤海经济圈

北京至天津是全国高校和科研院所最集中的区域之一,要通过加强京津塘地区高校、科研机构的合作,建立强大的科研网络有效地促进官、产、研、学的良性互动,加速科研成果的创新、转化和扩散。要发挥京津中国的“大脑”和“智库”功能,要把高密度的智力资源与研发、产业和企业的发展密切贯联。推动企业孵化高新技术与国际化并购,进行全球产业化的分工扩展和智力连接;而国家纳米技术产业化基地作为国家级高新技术创新的孵化基地开创了我国原创技术的产业化创新的新模式。

下表是环渤海、长三角、珠三角主要城市部分行业专业技术人员人数对比表。数据表明建设知识性环渤海经济圈的可能性和巨大潜力。

表 5-2 2002 年环渤海、长三角、珠三角主要城市部分行业专业技术人员人数 (单位: 万人)

	城市	合计	交通运输 仓储和邮 电通讯业	金融 保险业	教育、文化 艺术和广 播电影电 视行业	科学研究 和综合技 术服务业	国家机关、 政党机关 和社会团 体
全国总计		3089.3	108.2	161.7	1194.8	87.0	99.9

环渤海地区主要城市	北京	144.5	4.4	6.4	27.9	14.1	6.8
	天津	47.7	2.7	2.6	13.8	2.1	0.9
	河北	159.8	4.9	8.3	71.3	2.4	6.9
	山西	91.1	2.5	4.8	35.8	2.0	
	辽宁	139.9	6.1	9.4	46.1	4.6	2.8
长三角	上海	79.9	4.6	5.4	20.1	4.2	0.7
珠三角	广东	197.1	8.8	14.3	75.7	4.0	1.7

资料来源：《中国统计年鉴 2003》

第一，制定和执行人才资源配置的宏观调控政策和制度。环渤海经济圈如果要快速发展，就需要政府集中精力，研究人才资源配置的发展变化，提出相应的宏观调控政策和制度，其制定依据是：经济、社会、科技、文化发展对人才的需求；人才资源供给的可能性；人才价值实现的规律；产业政策对人才流动的影响；人才效益概况。

第二，政府与人才市场分工协作。择业的事交给人才自己解决；择人、用人的事交给用人单位自己处理；牵线搭桥的事交给中介组织去做，其中有些中介组织还可以接受政府的授权，承担档案管理、政策咨询、人事仲裁和保险等工作。

第三，把政府的人才资源综合部门逐步调整为职能统一、具有权威的宏观调控部门。在环渤海经济圈内，有很多地方政府，或是该管的事尚未管起来，或是多头管理，职能既未做到统一，权威性也不够。这需要政府运用法规的形式或是行政的形式进一步明确人才资源宏观调控的思路，明确职能，明确权限，树立权威。譬如，大量的中介组织应逐步改组为不具政府职能的（个别的经政府授权的除外）法人实体，或改为具有经营权的经济实体和自律性行业管理组织。这些中介组织要逐步从政府序列中划出去，自主经营，自主发展，自主运行。

第四，搞好配套改革，创造良好的人才环境。智力投资、学习条件、工作条件、工资待遇、生活条件以及人才观念、人才舆论、人才政策、人才法制等。在诸多因素中，有些可以通过人才体制的改革加以改善，而有些则只有通过其他体制的改革才能得以改善。这就需要搞好配套改革。配套改革的内容主要包括：干部、人事、劳动、用工、分配、计划、失业和待业、保险、住房、退休、档案、医疗、户籍等制度。T<sup>17</sup>

### （三）区域整合要求建设海洋型环渤海经济圈

海洋经济包括，海洋石油、海洋化工、海洋渔业、航运、造船、滨海旅游等产业。渤海地区海洋经济近年来迅速增长，一直占全国海洋总产值的三分之一左右。例如，1986 年为

<sup>17</sup> 柴雯：《环渤海经济圈人才配置战略》，载《领导之友》，2004 年第 3 期。

64 亿元，1996 年 887 亿元，1998 年达 1104.91 亿元，1999 年达到 1173 亿元，占全国 32%，2000 年为 1272 亿元，占全国的 31%。渤海沿岸区的海洋水产业产值占全国的 39.55%，海洋盐业产值占全国的 73.8%，海洋交通运输业产值占全国的 23.2%，海洋油气产值占全国的 18.86%，海洋经济平均增长速度高于国民经济发展速度，海洋产业由单项平面开发转向综合型立体开发，开发范围从近岸向远离海岸的浅海推进<sup>18</sup>。

世界近现代史表明，欧洲各国的近代文明的兴起，无不是利用海洋，通过海洋走向世界，开展世界贸易，从而不仅促进和推动了市场经济的产生，而且也推动了市场经济在全球范围内的发展。通过海上贸易，构筑起市场经济发展所需要的广阔市场。利用世界各国的资源、技术、人才优势，全方位地互通有无，进行资源的优化配置，从而建立具有竞争力的先进的市场生产方式和生产体系，获取世界市场最优的比较效益是各发达资本主义国家的共同的经验。海洋发展意识是人类社会发展经济、走向繁荣的先进意识，因为它强调开发和利用海洋，发展海运和海外贸易，构筑起利用世界市场的出口导向型的工业化生产体系市场生产方式和运行机制。从这个意义上讲，市场经济只能是通过海洋中介的世界市场经济。世界许多后发国家和地区的成功经验，亦证明了发展经济，不能只着眼于民族和地区经济而必须放眼全球。也就是说，一个国家、一个民族要富强起来，要自立于世界民族之林，要赶上和超过世界发达国家和地区，唯有建立直接与世界市场接轨的海洋型经济。<sup>19</sup>

环渤海经济圈长期以来有着大量的海外贸易惯例，华北、东北、西北部分地区几乎只有在这个出海口才是成本最低的选择。此外，随着海洋技术的发展，世界各国又都将经济进一步发展的目光投向了海洋，中国当然不能例外，而要利用海洋，发展海洋经济，环渤海经济圈是首选。发展海洋经济应该：

1、内地要与沿海地区联合，通过联合，共同开发和利用海洋，调整产业布局和产业结构，形成全方位的出口导向的工业化体系，形成大外向型经济或大海洋型经济的构架，逐步向海洋型经济过渡。就沿海地区而言，在大力抓好狭义的海洋经济发展的同时，要把重点放在发展出口导向的出海型经济效益好且发展前景好的产业上，要积极做好与内地的联合开发工作，要设立与内地的联合开发区和联合开发项目，要定期和不定期与内地召开联合开发会议或招商会议。

2、旅游范围应从滨海扩大到海上和海岛，建成真正的海洋旅游网络。要建立具有海洋特色的多功能的旅游区，包括海上浴场、冲浪、滑水、海上观光、游艇、水下公园、海洋公

<sup>18</sup> 刘洪滨：《环渤海地区经济发展与海洋产业结构调整》，《东岳论坛》，2003 年第 1 期。

<sup>19</sup> 宋涛：《发挥天津滨海新区区位优势，带动环渤海海洋经济发展》，《天津航海》，2004 年第 2 期。

园、钓鱼和海洋博物馆等。在继续重视海外来华游客的同时，也要大力发展国内海洋旅游。

3、扩大海洋油气勘探的范围和勘探的深度，更多地探明油气储量，发现更多的大型油气田，为开发奠定坚实的基础。坚持合作和自营勘探开发并举的方针，适当加快海洋油气生产的步伐，生产更多的石油和天然气，进一步缓解我国能源短缺的局面。今后海盐业要坚持“以盐为主，盐化并举，多种经营”的方针；以现有盐田的技术改造为主适当新建、扩建盐田；要因地制宜，积极发展综合利用和多种经营；大力发展盐化工业，提高产品质量，增加花色品种，扩大经济效益。

4、建设中国北方航运中心；建设我国最大的海洋油气开采、加工基地；建设全国最大的海洋化工基地；建设我国海水利用示范区；建设丰富多彩的多功能海岸带；建设现代化国际港口大都市的标志区。发展海洋经济，需要建立与之相适应的城市载体，建设现代化国际港口大都市的标志区是发展海洋经济的重要任务。统筹环渤海区域发展，从而培育和带动环渤海经济圈众多海洋产业，由资源型向综合型转变，由分散向聚合转变，形成产业关联紧密，地域布局合理，技术水平先进，规模和聚集效益明显的整个环渤海区域海洋经济体系的完善，实现环渤海区域海洋经济的持续、高效、规范和有序发展。<sup>20</sup>

#### （四）区域整合要求建设生态型环渤海经济圈

建设经济发达、生态良好、可持续发展的环渤海经济圈是世界经济发展的大势所趋，同时也有其可行性。

进入 21 世纪，人们越来越重视我们的生活环境，越来越重视我们的生活方式会不会给子孙后代带来毁灭性影响，而不是一味追求当代低水平发展，忽视环境、忽视生态、忽视人与自然和谐相处。同时，也只有我们走生态型发展的道路，才能更快更好的发展我们的经济，因为，生态型经济的前提是，重视并保护生态环境，重视人与自然之间的关系，这必然减少了许多在经济发展中的障碍。

同时，在环渤海经济圈发展生态型经济也有其可行性。因为，环渤海经济圈有广袤地域，有丰富多样的资源，有高新技术，同时还有像河北廊坊一样的，建设“城中有林、林中有城”的园林式城市。这就意味着，只要树立生态环境经济意识，在经济发展的过程中，在产业发展的过程中，可以充分发挥高新技术的重要作用，注重生态环境和人与自然的的关系。一言以蔽之，在环渤海经济圈发展生态型经济，有重要历史地位，是经济发展的必然趋势，也有其可能性。

#### （五）建设外向型环渤海经济圈

---

<sup>20</sup> 宋涛：《发挥天津滨海新区区位优势，带动环渤海海洋经济发展》，载《天津航海》，2004年第2期。

所谓外向型经济，是对外贸易和国际资本流动相对本国总产出的比例比较大的经济。要形成一个外向型的经济，首先出口占本国总产出的比重要高，而经验事实和经济分析都会说明，出口的规模大必定导致进口的规模大，这就导致外向型经济中对外贸易占整个总产出的比重高。而外向型经济的另一个标志是外国资金在本国所占的比重大。

环渤海经济圈发展外向型经济有天然的地理优势，大半个北方的出海口都集中在这一区域；另外，环渤海海湾还是内陆与日本、韩国、朝鲜之间国际贸易的最近港口集中地，近年来中日韩之间贸易发展迅速，环渤海经济圈港口发挥重要作用，环渤海内陆省区也要抓住这难得的机遇加快实现由内向型经济向外向型经济转型。环渤海经济圈要坚持优势互补，协同发展，互惠共赢原则，正确处理两重关系，一是作为龙头核心的天津、北京与其他中小城市的关系，二是各中小城市间的相互关系。在这一前提下正确把握好以下几点：

1、正确认识区域经济一体化。在当前区域内各级行政主体的行政边界和财政边界跨越困难的情况下，必须立足于既定行政格局，谋求合作，遵循市场经济的客观规律，协调互动，顺应市场主体的内在要求，共同发展。

2、正确把握地方特色和优势发挥。区域共同发展外向型经济，要求首先加大内部开放，重点是市场和资源整合与产业配套。环渤海经济圈各城市间，要以地方性差异性为前提，在发挥各自个性特色的基础上，对比周边城市，扬长避短，形成分工合作，互补互利，以整体力量在国际经济舞台上一致对外。

3、加大基础设施建设力度，提高其对开放型经济快速发展的承载能力。积极承接跨国公司的产业转移。推动一批大企业、大公司与跨国公司开展强强合作，进入跨国公司的生产制造体系，推动一批专业化的中小企业进入跨国公司的配套体系。把吸引日、韩、香港、台湾投资作为承接产业转移的重点。积极打造承接国际产业转移的平台。加快产业布局重心向沿海转移，推动产业向临港地区聚集。

4、加强项目谋划，改进招商方式，提高招商实效。<sup>21</sup>

## 五、凝聚区域产业集群，走产业创新之路

21 世纪，国家与国家之间的竞争的焦点必将是产业集群和大城市带之间的竞争。谁在这两方面走在前面谁就掌握了主动。

### （一）以竞争优势理论指导产业集群和区域整合实践

迈克尔·波特在其《国家竞争优势》一书中，对区域竞争优势理论进行了深入的研究，尽管它是以国家竞争优势的概念出现的。该理论认为国家经济竞争的核心是各国同产业之间

<sup>21</sup> 才利民：《强力推进环渤海开放型经济隆起带快速崛起》，载《经济论坛》，2004 年第 15 期。

的竞争，竞争战略的要素是产业结构与产业定位，实现竞争优势的基本竞争战略可分为成本领导、差异化、成本集中与成本差异化战略等。波特以造船业为例说明竞争优势：日本采用差异化战略，提供多品种、高质量、高价格的船只；韩国采用低成本领导战略，提供质量足够好，但绝对不是最优秀的，品种多且价位比日本低得多的船只；斯堪地纳维亚地区的国家实施集中差异化战略，集中生产特种船只（破冰船、游艇等），其高价位弥补了昂贵的北欧劳动成本；而中国是采取集中战略，提供相对简单但属于标准型的船只，却比韩国价位低得多。这样他们都具备了各自的竞争优势，在世界造船业中取得一席之地。区域竞争力理论是建立于竞争优势理论基础之上的，区域竞争力可以看成区域创造竞争优势的能力。竞争优势理论认为，一个区域可以发展其它区域具有优势的相同产业，关键在如何正确地选择其竞争战略，创造竞争优势，实现赶超。

一般而言，区域竞争力的源泉主要来自两个方面：低成本优势与创新能力。对于发展中国家或地区而言，低廉的要素成本是其参与国际竞争的主要优势，但这种优势往往缺乏持续性。因此，对于企业集群区域而言，不断地创新是其保持竞争力的根本，而有利的环境条件是其持续创新的基础。具备良好创新环境的区域，才能吸引创新型企业的聚集、衍生，降低企业的创新成本，从而发挥集群的创新优势，促进集群区域创新网络的形成和发展，提高集群区域整体创新能力。

滨海新区就是环渤海经济圈走产业创新之路的典范。滨海新区已形成了一个比较强大的自主科技创新群体，区域科技创新能力很强。现在，天津经济技术开发区有国家级和省级工程技术中心、企业技术中心 26 家，高新技术企业 192 家，入区高级人才 334 名，院士 13 名，博士后工作站 43 个，在站博士后 50 余名。建站数量和在职博士后数量占到全市总量的 50% 以上。通过创新体系的建立，在纳米技术、集成电路设计、干细胞、生物芯片、电动汽车、膜技术、计算机信息安全等高新技术领域内具备了较强的研发能力，与中科院等单位合作地国家纳米技术产业化基地不断发展。国家纳米技术与工程研究院已经成立，目前拥有大型检测设备 40 余台套，专业研发人员 150 多人，通过建立人才、资金、技术、信息的平台，与中科院、清华、北大、军事医学科学院、北航、南开、天大等国内重点高校、研发机构联合组建了专业研发平台。这成为环渤海经济圈走产业集群之路的技术基础。<sup>22</sup>

## （二）走产业创新之路，原创产业立国

产业原创，包含技术的独立自主创新，也还强调立足和投资未知产业。首先，产业原创是在坚持自主创新的基础上，以提升国家竞争力作为经济社会发展战略的核心，强调在企业

---

<sup>22</sup> 数据来源：滨海新区网站。

和国家层面上自主创新，同时采取以我为主的策略积极消化吸收国外的先进科技成果，使之成为国家加快提升自主创新能力的有效途径；还必须树立全球战略视野，积极加入经济、科技的全球化进程，将自主创新与不断扩大开放统一起来，有效地整合国内外资源，形成维系国家利益、持续推动科技和经济社会发展的创新能力。另外，由产业追随向产业原创转型，必须将立足和投资的关键点从现有产业转向未知产业。

我国由产业追随向产业原创转型，加快技术消化、培育技术自主研发，也必然落脚于发展独立自主创新的高新技术产业集群，从国家战略层面来说，就是要倡导并筹建国家原创产业，将发展高新技术、高新技术企业、高新技术产业园、高新技术产业带统统纳入一个由国家的公共和私人部门组成的组织和制度网络，为创造、扩散和使用新的知识和技术而开展活动。为此，应该从以下方面进行调整：

1、发挥政府营造国家技术创新的宽松宏观环境并主动投入和整合科技资源的作用。政府引导创新环境的营造包括创新信息服务体系的建立、产权保护制度的制定、教育培训的提供、能源交通通信设施的完善、创新激励措施的出台等等；主要的手段就是政策的制订与实施。首先，尝试实行鼓励科技人员创新创业的知识产权政策。如对于政府财政全额支持的科技计划项目所取得的科研成果，除合同另有规定外，项目承担单位可以申请专利，自己实施或转让所得收益归承担单位；同时，知识产权的职务发明人、设计者以及主要实施者，可以获得与实际贡献相当的报酬或股权收益。另外，还应建立高新技术产业风险投资机制，多渠道筹集风险资金，加强有关风险资金运作、监管的法律法规的研究制定，加强风险投资评估、管理、监督等方面人才的培养；国家股票发行计划每年的发行额度应优先支持高新技术企业。

23

在整合科技资源方面，政府首先要增加科技经费投入的绝对数量，并将投入的结构调整作为重要内容，侧重公共科技资源的投入；政府财政科技投入逐渐从竞争性领域退出，加强基础研究、科技条件平台与基础设施等方面的投入。其次要协调各部门在技术使用与创新管理中的信息共享与合作；既在各技术创新部门之间加强宏观协调，又要加快制定统一的管理规范和标准以及共享相应的微观管理信息。

2、发挥市场机制的调节作用，国家应通过政策引导企业技术创新；出台面向所有企业的、针对研究开发能力建设和活动本身的减免税政策；鼓励企业创建研究开发机构，支持各种有利于培养和提高企业研究开发能力的活动；颁布更具体的促进中小企业技术创新的政策措施；加速制定强度更大的、针对企业家和创新者的创新激励政策。

<sup>23</sup> 石定寰，柳卸林：《建设面向二十一世纪的国家技术创新体系》，载《求是》，1999年第10期。

3、选准区域产业创新突破点。我国地域辽阔而经济资源匮乏，人口众多而人力资本短缺，各种社会事务纷繁复杂，将发展产业原创的战略构想直接一步到位于整个国家层面也不太现实。以构建富有特色的区域产业创新体系为突破口，可以最大限度地提高创新效率、降低创新成本，使创新所需的各种资源率先在一定区域内得到有效的整合和利用，客观上能够切实加快国家原创产业建设的步伐。

着手构建区域创新体系，加强区域创新体系建设的战略研究，把区域创新体系建设的研 究作为国家原创产业研究的一个重要内容；要打破行政区域的界限，更加重视有较强内在经济联系的经济区域，培养跨省市的区域创新协作网络，实现大联合、大协作；要立足当前，兼顾长远，以服务于地方经济和社会发展为最低目标，从制度制定、资源整合各方面积极推动区域创新活动的开展。大力扶持民营科技企业发展，促进高新技术园区的建设。

总之，国家原创产业，从政策、体制、机制和组织等层面上将企业、科研机构、高等院校和政府部门等“融为一体”，从而为科技、经济和教育结合提供了新思路。在建设国家原创产业过程中，一方面应明确各个组成部分的合理分工并增强主体功能，另一方面要积极促进相互之间的合作与交流，加速知识、技术和人才流动。

#### 第四节 创新政府管理制度，对接环渤海区域整合

创新是一个民族进步的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力，也是一个政党永葆生机的源泉。创新，当然包括行政制度创新。政府必须在不断调整与变革之中适应时代发展，满足人民需要。我们党和政府一直致力于改革与创新的伟大事业，致力于现代政治制度建设；我们的行政改革经过多年的探索，正处于一个承前启后、继往开来的关键阶段，党的十六大报告再次强调，深化行政管理体制改革，进一步转变政府职能，改进管理方式，提高行政效率，降低行政成本，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制，按精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调的要求，继续推进政府机构改革。本报告就站在区域整合的大视角，来审视环渤海经济圈包括政府组织在内的制度创新。

##### 一、创新行政管理架构，减少政府层级

党的十四届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》指出：“按照市场经济规律和经济内在联系以及地理自然特点，突破行政区划界限，在已有经济布局的基础上，以中心城市和交通要道为依托，进一步形成若干跨省(区、

市)的经济区域。包括-----以辽东半岛、山东半岛、京津冀为主的环渤海经济圈”。这说明，中央 10 年前就已经开始规划在环渤海经济圈突破行政区划，进行各项制度创新。

#### (一) 建议在环渤海经济圈新增设两个直辖市

建议将环渤海经济圈的大连和青岛设为直辖市，以此带动辐射辽东半岛、山东半岛，乃至东北亚。

这首先是打破行政分割，建立行政平台的要求。在环渤海经济圈这样广阔的区域上发展，没有统一平等的行政平台，就很难在发展上突破计划经济时代留下的条块分割的思想。其次，这也是实现三个极点平等对话的前提。如果仅仅天津市是直辖市，大连和青岛在级别上的劣势很可能带来经济发展中的对话不平等，进而资源整合无从谈起。最后，这也是行政制度创新的要求。环渤海经济圈即将成为我国新一轮改革的制度创新的核心。我国经过 20 多年的改革开放，一直都是在进行的增量改革，下一步我们不得不进行的是存量改革。直辖市的设立，在我们国家就是一个存量改革和行政制度上的创新。因而，在促进环渤海区域整合问题上，这是值得尝试的选择。

#### (二) 减少环渤海经济圈政府层级，创新政府组织

环渤海经济圈区域整合要进行必要的政府组织创新，减少政府层级，撤乡并镇，扩大县区及政府与基层公众的直接接触面。政府层级每增加一级，信息总是大比例失真，这是被长期实践证明的。减少政府层级，可有效地防止这种情况发生，提高政府运行效率，降低政府运行成本。另外，环渤海经济圈由良好条件来实现制度创新，减少政府层级，尝试制度创新，也可对全国起到示范作用。

## 二、建设标准化政府和公共服务型政府

#### (一) 环渤海经济圈应建立标准化政府

标准化政府是指各地方政府无论级别高低，在同一问题上都采取一致的无差异的行为，政府运行效率和运行成本相差无几，这有助于降低交易成本，加速生产要素的流动。标准化政府又称制度化政府、规范化政府。

目前环渤海经济圈政府建设还远没有达到标准化政府要求，尚不能实现市场——社会组织——政府之间的稳定有效和谐协作。在环渤海经济圈建设标准化政府就要进行政府绩效管理，即要对政府履行“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”等职能所取得的成绩和效益进行过程监控与结果评估的管理活动。政府绩效管理应该：第一，在管理主体上，由专门机构进行绩效管理与公民评估并重，并以人民是否满意为主维度的原则。第二，在绩效管理客体上，过程监控和结评估并重，以过程为主；公务员个人评价与组织评价并重，以组织

评价为主的原则。第三，在管理评估标准上，经济、效率、效果和公平并重，以效果和公平为主的原则。第四，在绩效管理价值追求上，评估优劣奖惩与政府效能建设并重，以政府效能建设为主的原则。<sup>24</sup>

## （二）环渤海经济圈政府应实现全能型向公共服务型的转变

公共服务型政府是指自律守法、廉政勤政、亲民精干的服务型、法制型、管理型、民主型政府。一个成熟的、完善的市场经济体制，客观上要求实现从政府主导向市场主导的战略转变，这个转变的根本内涵就在于政府转型，这是我国改革攻坚的症结。政府转型的基本目标是使我国过去那种掌权型、控制型、主宰型政府转变为公共服务型政府。目前，我们的政府离一个成熟的、完善的公共服务型政府还有相当大的差距。政府的职能表现出多元复杂情况，既有越位问题——干了应该由市场干的事；也有错位问题——官场通行市场原则，市场通行官场原则；还有缺位问题——低效、失职和不作为。这就要通过加大政府自身的改革力度实现政府转型。<sup>25</sup>

环渤海经济圈应朝建设服务型政府方向努力。在区域范围内为公民、企业提供无差异的普遍服务。比如，尽管北京、天津和河北廊坊三城市在空间距离上很短，但是由于原来的行政分割，使得三地通讯使用三个区号，三种收费标准，甚至廊坊市一些事宜还要舍近求远去300公里以外的石家庄办理。政府应该勇于创新，打破行政区划限制，根据社会经济发展规律要求，为公民提供无差别普遍服务。

## （三）应把环渤海经济圈政府建设成学习型政府

建立学习型政府组织应解决的几个问题。一是处理好个人学习与组织学习的关系。个人要树立活到老学到老的思想，把学习当作己任，不断发展新技能、新思想，从而提高生活质量和自身价值。同时，组织也应该为成员提供学习的机会和必要的投入，把学习当作组织和组织成员的共同责任。只有这样，才能把组织变成学习的组织，以满足动态变化的需要。二是加强团队学习。团队学习是共同开发团队能力以满足成员自身需要的过程；团队学习能够

### 专栏 长江流域区域协调发构想图

长江“黄金水道”建设要顺利推进，需要利益共同体各方通过创新建立一种互惠互利，优势互补、共同发展的新机制，以机制创新为抓手，共同推动长江流域经济的协调发展：1、政府层面的合作推进机制：多方合作机制和长江水系专业管理部门联席会议。2、企业层面跨省合作促进机制：组建跨省市航运、造船企业做大、做强长航、民生、长发等长江流域跨

<sup>24</sup> 曾狄：《政府绩效管理创新及其基本原则》，载《四川行政学院学报》，2004年第5期。

<sup>25</sup> 邹东涛：《改革攻坚的几个重大战略转变》，载《中国社会科学院院报》，2005年4月13日。

省市企业。3、市场层面的导向机制：发挥交通部上海航交所的功能与作用，推动长江航运市场发育；建设长江流域产权交易平台，引导外资和民营资本进入长江流域的中西部地区。4、社会层面的服务机制：通地长江流域社会中介服务机构建设，推动长江“黄金水道”建设，促进区域经济合作。5、形成长江流域开发区战略联盟。6、开展长江“黄金水道”保护的合作与研究。

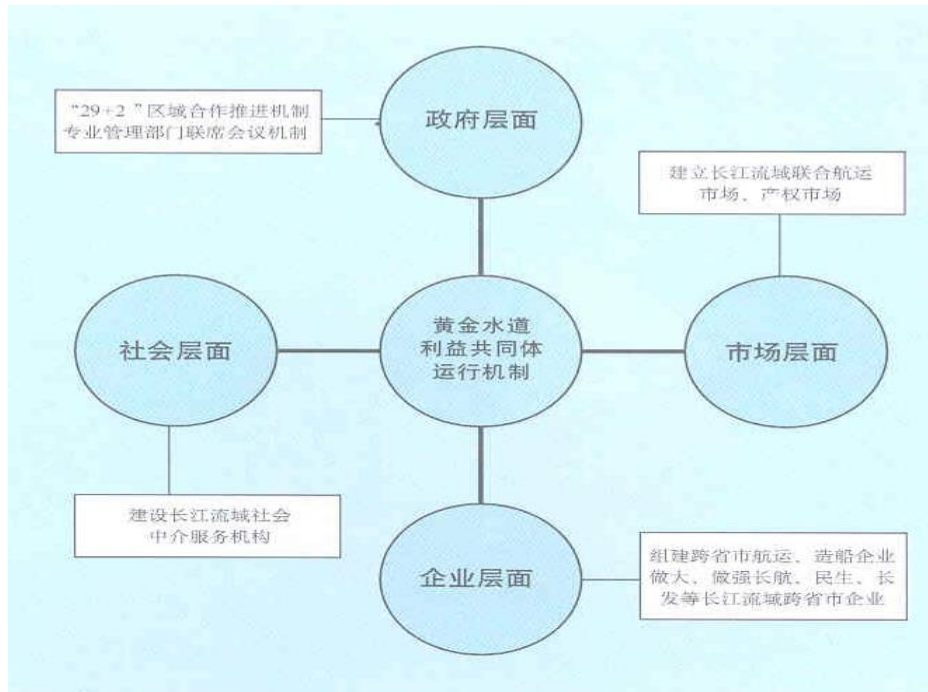


图 5-4 长江“黄金水道”利益共同体运行机制示意图

创造一种和谐的氛围，完成个人难以完成的工作，通过探索新的思维方式，解决复杂的动态问题；团队学习可以达到相互促进、相互启发、共同提高之目的。三是系统思考。任何组织都可以看作由许多交叉重叠的部门和过程所构成的，要解决好组织内部的关系，就应具有系统观，决不可把内部关系看作线性的因果链。按照戴明的观点，管理的原则就是用系统观和整体观解决问题。为了成为有效的“多层次”学习组织，组织学习过程的系统观是其最重要的部分。四是学习——应用——评价环的应用。在组织学习中，一定要把学习贯穿于学习——应用——评价的整个循环之中。如果组织能认真分析目标与绩效之间的差异，将极大地提高学习效率，使连续学习和连续改进紧密地结合起来。五是加强以过程为基础的方法论和技术的学习。其目的是提高任何过程的效果（质量）和效益（成本和时间），提高质量、降低成本，这是任何组织获得竞争优势的先决条件。

### 三、提高政府运行效率，降低政府运行成本

政府运行的成本和效率在新世纪将是一个不可回避的重要问题。成本包括政府搜集信息的成本、政府制定执行政策的成本、因政府政策失误给社会带来损失的成本；效率则指政府

行政过程中，所得到的收益和所有付出成本（包括以各种形式存在的成本）之间的对比关系。新时期，政府在经济发展中必须尽可能提高运行效率，降低运行成本，充分发挥市场作用，甚至政府也要向企业一样在市场上经营。提高服务意识，效率意识。

#### （一）行政成本畸高是环渤海经济圈乃至全国面临的紧迫问题

中国的行政成本如果仅从财政规模占 GDP 的比重来看并不高，财政支出占 GDP 的比重“六五”、“七五”、“八五”、“九五”时期分别为 23.2%、17.7%、13.%、14.5%，2000 年为 17.8%。从国际比较看是处于低水平的，从变化趋势看也符合市场化改革的方向。但这只是一个“假象”，远远不能反映真实的行政成本状况。其中原因主要包括体制、官僚主义、法制、人事管理等等因素这些因素相互交织、相互影响、相互作用。

全国问题如此，环渤海经济圈也是如此。因为这一区域与其他地方相比最大的差异就是政治氛围更浓一些，从上述原因角度看，环渤海经济圈可能在问题上更严重于其他地区。这对区域整合十分不利，迫切需要解决。

#### （二）转换政府职能，实现民主法治是降低政府运行成本的根本出路

恩格斯指出，“每一时代的理论思维，包括我们时代的理论思维，都是一定历史的产物，在不同的时代具有非常不同的形式，并因而具有非常不同的内容”。中国行政改革应与时俱进，体现时代精神，坚持群众路线，建设民主政府。民主与法治的政府是降低行政成本的根本性的制度基础。政府行为的政治价值定位是追求民主，民主在经济上表现为企业本位，在政治上则表现为人民当家作主。政府行为的民主性，要求我们的行政制度设计、运作必须符合民主的人文关怀，汲取社会力量和资源，加快由管理行政向服务行政的现代政治行为模式转换，广泛、充分地实现民主。

1、在环渤海经济圈政府建设中，应坚持政府民主，推行依法行政。政府民主即是党的群众路线，从群众中来，到群众中去，全心全意为人民服务。要破除“官本位”和“行政本位”的传统，确立为人民服务、为纳税人服务的理念，重要的是要尊重民意，顺应民愿，贴近民心，洞悉民情，服务民生，受民监督，有事向群众公开，同群众商量，听取和尊重群众意见，接受群众监督，只有真正实现政府行政社会化、群众化、民主化，才可能提高行政服务的能力、质量和效率。

推进依法行政，构建法治政府，建立现代法治社会，在全社会创造严明清正的法治环境。首先要建立法治政府，要由政策治国转向制度治国，政府一切行为严格遵照法律，依法行政，向社会和公民负责，市场又在资源配置中起基础性作用，政府的职能配置必须按照市场、企业和社会的要求进行，政府的职能和行政行为不仅要符合国内法律，而且还要受国际协议、

规则和承诺义务的约束，其中包括行政投入必须合乎法律，也包括政府在增设或撤换各种行政机构时严格依据法律，不能随意行政。唯有如此，社会组织和公民才会相信政府，才能遵守法律。

我国尚未重视对行政成本的监督控制，这是行政管理中浪费现象乃至腐败现象禁而不止的重要原因之一。要健全对行政成本的监督机制，需要改变传统的对下不对上的监督机制，建立横向的监督体系，使监察部门、审计部门、司法机关、各民主党派和社会团体、人民群众、新闻媒体等在内的多层次、多渠道、网络式的监督结构，发挥监督的整体效应，使行政机关及其工作人员置于各方监督之下，公开行政。

2、在环渤海经济圈政府管理创新中，应转变政府职能，建立适度政府。转变政府职能是降低行政成本的前提和关键。政府只有从“越位”的地方撤出来，才能缩小规模，降低不必要的成本。也才能有足够的精力管好自己，提高治理水平。

转变政府职能的指导思想是，只要市场能够做的都应由市场去做，要根据市场与政府的能力界定政府公共事务的范围。如果一项事务，由私人干比政府干好，那么就应该由私人干；如果由政府干比私人干好，那么就由政府干；如果政府与私人干得一样好，为了鼓励私人的积极性，并避免官僚主义的危害，也应该由私人干，因为与私人部门相比较，加上征税成本以及财政支出的行政成本，政府的成本很高。政府转变政府职能的价值追求是政府与市场“双赢”。

3、在环渤海经济圈实行精兵简政，建立廉价政府。公务人员队伍建设、政府机构设置都要考虑成本，如果市场是充分竞争的，那么通过充分竞争的劳动力市场，就可以实现政府与市场的均衡。建设充分竞争的劳动力市场，促进公共部门和私人部门之间的人员流动，引导摒弃官本位，树立能力本位。要建立这样一种机制，消除政府与市场之间人才流动的壁垒，多数人才流向政府机关是官本位的等级制社会的文化积淀，也是分配机制错位的反映。从法律上明确政府部门和事业单位的界限，确定哪些为政府部门，哪些为事业单位，避免虚假精简。

4、在环渤海经济圈政府管理创新中，借鉴企业精神，重塑高效政府。企业效率远远高于政府。在此基础上，他们提出政府要向企业学习，建构“企业化政府”。美国学者戴维·奥斯本等提出了建设企业化政府的十条原则：从划桨到掌舵、从服务到授权、从垄断到竞争、从规章到使命、从投入到效果、从官僚到顾客、从浪费到收益、从治疗到预防、从集权到分权、从政府到市场。西方国家纷纷把市场机制引入政府机构的管理中，建立“顾客导向”的服务体系。用企业家精神重塑政府，使政府机构成为“以绩效为中心”的组织，提高政府的

绩效质量，降低行政成本，增强变革能力，促进管理创新。我国政府也应顺应世界潮流，构建企业化政府“掌舵而不划桨”，按照定性与定量原则，“量化”行政资源，明确责任，使每个行政人员都关心行政资源的利用效益；借鉴企业的激励和约束机制，以资源运用的绩效为依据进行奖惩，通过正向激励和反向抑制，有效规范和控制行政行为，降低行政成本。

这既是站在中国新世纪大发展，实现中华民族伟大复兴的高度提出的改革措施，同时也是作为中国经济增长第三极，中国第三轮改革开放的牵引车的环渤海经济圈，京津塘科技新干线的政府管理改革取向。

#### 四、发挥政府作用，融合区域文化，促进区域发展<sup>26</sup>

文化依赖、服从和服务于经济，也反映并以强大的助推力作用于经济。我国已将环渤海经济圈作为宏观研究的重点。环渤海经济圈各地在思想观念、文化项目、产业塑造、生态驱动等方面有较大差异。要实现环渤海经济圈区域整合，在认识到文化差异的基础上，首先应明确经济文化的融通机制，这样才能提出有效的区域整合的有效政策建议。

##### （一）明确融通机制，促进环渤海经济圈经济文化融通

1、人的文化素质决定事业成败。环渤海经济圈近几年的崛起，带有明显的市场经济特点。市场经济的主体是人，其素质的高低，最终成为影响市场经济发展的决定因素。因此，实现人的解放，发挥人的潜能，创造人的未来，便成为发展市场经济中一个带有核心性的问题。主体素质的提高，文化责任重大。现代哲学家卡西尔曾说，“走向人的理智和文化生活的那些最初步骤，可以说是一些包含着对直接的环境进行某种心理适应的行为”。所谓“适应”，即人们在有意无意之中调整自己的行为 and 思想，使之合乎所处环境的要求。现在的环渤海经济圈，时刻在发生着变化，这种调整因而处于经常不断的持续之中。调整和适应表现出一个过程，这就是市场主体被文化塑造的过程，区域文化促进主体素质的提高就产生于这种过程中。经济学家于光远认为，社会进步的基础是企业，企业发展的关键是改革，改革深化的方向是自主，自主经营的依靠是文化。

2、区域文化塑造人文环境。用区域文化为社会进步、人才孕育成长和招商引资创造一个良好的人文环境，已经成为区域经济发展的重要内容。因为好的道德、传统、氛围和环境会使一个地方、单位人才辈出，为市场竞争培育出色骨干。从更大的范围讲，环渤海经济圈个城市的发展过程，越来越表现出经济和社会、文化综合活动的特征。愈加体现出环境的重要。在经济间密布着科技、教育、人才、信息、文化等要素。由于众多环境作用，诸城市才

---

<sup>26</sup> 程云瑞：《环渤海区域经济与区域文化的融通》，载《社会科学论坛》，1994年第6期。

具有较强的经济文化社会活力。正如恩格斯当年评价法国巴黎一样：“在这个城市里，欧洲的文明达到了登峰造极的地步，在这里汇集了整个欧洲历史的神经纤维，每隔一定的时间，从这里发出震动全世界的电击”<sup>27</sup>。区域文化设施的增加和改进能丰富区域经济的神经系统；区域文化的稳固和扩大能加强区域经济的神经系统；区域文化活动的广泛开展能增强区域经济神经系统的兴奋度。这样，文化环境优势的积累与经济的发展形成双向反馈，最终促进文化与经济的共同演进。

3、观念是推动市场经济发展的基本动力。人们的一切经济心理和行为都是由观念支配的，如果人们的行为缺乏道德的约束，经济活动就会失去规范。观念的推陈出新已成为一种新的文化现象，这种现象能够积极引导经济行为，拓展新的经济活动领域。不少成功的事例都说明创新观念的重要性，证明新的观念可以激发新的创造力，导致新的产品的系统构思、功能设计、结构外形、审美情趣的产生。总之，区域经济的发展一刻也离不开对区域文化的思考和探索。

4、世界范围内，经营方式正在更新。在当今市场经济中，经营方式已由过去的“生产——销售——市场”的样式变为“市场——销售——生产”的模式。在新的经营模式中，文化不仅是生产单位与市场联结的桥梁和媒介，而且日益成为生产、流通、消费的要素。从生产角度分析，新兴的学科文化为经济的发展增强了内在动力。从销售角度分析，产品文化的含量已远远超过经济含量。表现最为明显的是广告文化正在迅速跻身于经济领域之中并占有相当位置。“跟着广告走”因此形成一种从众意识，加速销售。从消费角度分析，文化对消费观能起到引导的作用。文化通过潜在与直观的途径，影响社会风气的形成，尤其是社会消费风气的形成和发育会直接影响到经济的发展。

## （二）融通环渤海经济圈经济与文化，为区域整合服务

融合区域文化，为区域整合服务，必须有切实可行的政策。第一、认识区域文化资源优势，强化特色建设。人们往往只注意到自然、矿产、水文、交通、劳力资源等，却很少想到文化资源。分析表明，各种民间的、传统的文化活动和文化设施，也是极其宝贵的资源。关键是如何挖掘这种文化资源，并把文化资源优势变成经济优势，进而将经济优势变成市场优势。环渤海诸城市区域不同，各自文化优势不一，有各种文化资源：旅游资源、人文资源、民俗资源等。充分利用这些资源，将加速区域整合速度。应集中一点，力求突破，开发各有特色的区域文化，各地之间联合协作，共同促进环渤海经济圈发展。第二、融合文化需要各省市协同动作。几年来，全国各地频繁举办各种活动，以促进当地经济商业发展，唯独环渤

<sup>27</sup> 《马克思恩格斯全集》第5卷，第550页。

海各省市尚未联手。这要求环渤海经济圈各省市之间在文化上，形成一种协作互动态势，共同为区域经济发展和区域整合做出贡献。这对各城市的经济发展就不仅是形式的引导，更是观念强化。第三、建设外向型文化，将文化优势转化为经济优势和市场优势。外向型经济必然有外向型文化与之伴随。环渤海发展经济的模式是“内——内——外”，即先与国内单位联办，强筋壮骨，再吸收国外资金，走向国外。文化经过反复锤炼，也要打出去，增强国外经济的信任感。不乏成功例证：孔子文化节已办成国际文化经济界“友谊的桥梁、合作的媒介”，泰山登山节开辟了对美、日、德等 20 多个国家和地区的经贸活动；潍坊更树立了“国际风筝城”、“世界风筝都”的鲜明形象。各地在文化融合的基础上，相应地，都实现了经济的发展。

21 世纪，中华民族将实现伟大复兴，中国人将实现自己的腾飞梦想！千里之行，始于足下。美好的梦想需要我们用智慧来创造。环渤海经济圈，是极具潜力的经济增长极，是中国实现内外向一体化的核心区域，是中国人实现自己腾飞梦想的极佳切入口。京津塘科技新干线是环渤海经济圈的中轴，滨海新区是其优先起飞板块，国家纳米技术产业化基地和国家纳米技术与工程研究院又是其发展的“原子核”。整合环渤海经济圈资源，实现区域经济一体化，既是国际经济发展的一大趋势，也是中国实现经济腾飞的有效途径。故此，应该构筑区域经济平台，实现区域经济市场化；应该建设环渤海区域经济综合体，联动北方甚至全国大发展；应该凝聚区域产业集群，应走产业创新之路。经济的发展向来离不开政治。中国正处于改革攻坚的关键阶段，处于从流量改革转向存量改革的关键时期，更是如此。我们必须着力进行政府管理创新。减少政府层级，创新政府管理模式；转变政府职能，构建公共服务平台；建设标准化政府，扩散政府创新效果；降低政府运行成本，提高政府运行效率，建立绩效型政府。