

## 对环渤海地区加强区域合作的思考

2010-04-21

环渤海地区地处我国东部沿海，是我国参与国际竞争的前沿地带，也是提高我国综合实力的主要依托。经过多年的发展，环渤海地区已基本具备了率先发展、参与国际竞争的基本条件。但由于种种原因，与珠江三角洲和长江三角洲相比，环渤海地区区域一体化进程相对滞后，区域经济发展的活力未能充分释放。在新的发展阶段，适应东部地区率先发展、带动全国的需要，环渤海地区必须进一步加强区域合作，在探索区域联合协作模式方面取得实质性进展，通过联合协作实现共同发展，切实发挥对全国整体经济的带动作用。

### 一、进一步加强区域合作是环渤海地区加快发展的必然选择

环渤海地区位于我国北部沿海地区，是东北亚经济区的中心地带，地理位置优越，自然资源丰富，交通运输便捷，产业基础雄厚，科技教育发达，内陆腹地广阔，比较优势明显，在我国的区域经济格局中占有非常重要的地位。

从开展区域合作的角度看，环渤海地区地缘联系紧密、历史渊源悠久、人文环境相近、要素资源互补，区域合作具有良好的基础。改革开放以来，特别是20世纪90年代以来，党和国家一直关注环渤海地区的发展。1992年，党的十四大首次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《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》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，并把她作为我国7大经济区之一；十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中也明确提出：“珠江三角洲、长江三角洲、环渤海地区，要继续发挥对内地经济发展的带动和辐射作用，加强区内城市的分工协作和优势互补，增强城市群的整体竞争力。”在环渤海地区的共同努力下，京津冀都市圈、辽东半岛、山东半岛等地区获得了长足发展，对周边地区的带动作用不断增强，全方位、多领域的区域合作局面已初步形成。

但是，相对于区域经济一体程度较高的长江三角洲和珠江三角洲地区，环渤海地区经济整合进程则比较缓慢，京津冀都市圈、辽东半岛、山东半岛等主要组成部分之间经济活动相对独立，相互关联度较低，区域经济一体化程度还没有达到应有的水平。在新的历史条件下，面对国内外的竞争压力，环渤海地区亟须进一步拓展合作领域、合作范围、合作空间，创新合作机制，通过加强区域合作，提升区域综合实力和整体竞争力。

### 二、环渤海地区加强区域合作需要处理好几个关系

1. 观念与行动的关系。环渤海地区要落实中央部署，贯彻实施科学发展观，实现大发展，就必须坚持高起点、宽视野，通过加强区域合作，强化区域整体意识，加快区域市场一体化进程，在更广阔的地域范围配置资源。对于这一点，环渤海地区各界已达成共识，并在2006年4月召开的环渤海地区经济联合市长联席会第十二次会议提炼概括为“合作、共赢、振兴”的6字区域合作主旋律。但是，从共识到行动，仍有一个过程。只有把共识转变为行动，才具有实际意义。现在的关键问题不是讨论要不要区域合作，而是怎样才能推动区域合作取得实质性进展。因此，在推进环渤海地区区域合作已达成共识之后，重要的是要真抓实干，推动区域合作向务实的方向发展。

2. 行政区与经济区的关系。区域经济发展，既要跳出行政区，又必须依托行政区。跳出行政区，就是要打破地区封锁，消除地方保护主义，突破行政区划的局限，加快建立统一开放的国内市场，跨越行政区组织区域经济发展；依托行政区，就是要充分发挥地方政府的引导和推动作用，营造有利于经济合作与发展的氛围，改善投资和发展环境。环渤海地区3省2市共有5个省级行政单元，条块分割比较严重，存在一定的区域经济一体化发展的行政阻力。在完善社会主义市场经济体制的大背景下，环渤海地区加强区域合作，必须认真探索行政区管理经济和经济区组织区域经济发展有机结合的新模式，在打破行政区划界限、加强统筹规划、消除体制障碍、促进要素自由流动、共建共享基础设施、协调发展政策等方面作出有益的尝试。

3. 整体与局部的关系。区域发展，既要注重整体的利益，也要注重局部的利益，充分发挥各局部的积极性。没有整体观念，就不能共同构成一个经济区域；局部得不到充分发展，整体利益也就难以保证。从环渤海地区的客观情况看，进一步加强区域合作的障碍不在于局部能否得到发展，而在于整体利益能否得到充分重视。目前，三大主要组成部分都提出了各自的发展规划，山东提出了“半岛城市群”的发展战略；辽宁则要重点发展“五点一线”沿海经济带，建设以大连为龙头的辽东半岛城市群；京津冀也各有发展重点。在现实经济运行中，北京和天津、大连、青岛已分别成为京津冀都市圈、辽东半岛、山东半岛的龙头，三大组成部分自成体系，这在很大程度上使环渤海地区成了一个地理而非经济的概念。为了更快、更好地促进区域合作，环渤海地区各主要组成部分都应把各自的发展放到整个环渤海的整体经济格局中去审视、去对接、去融合、去推进，加强发展战略、目标、思路和重点的衔接协调，促进整体发展。

4. 竞争与合作的关系。区域合作并不是不要竞争。事实上，没有竞争就没有活力，没有发展；没有合作也就没有合力，没有良性互动。但是，竞争过度就成了无谓的内耗，没有基础的合作就成了强拉硬配。区域之间的竞争应是发展质量的竞争，区域之间的合作应是互惠互利的合作。加强区域合作，不能回避竞争，但一定要避免过度竞争和恶性竞争。比如，环渤海地区拥有天津、青岛、大连、秦皇岛以及营口港、烟台港、京唐港、锦州港、黄骅港、威海港等重要港口，其中，天津港要建设北方的国际航运中心，大连要建成东北亚地区的国际航运中心，青岛要建成北方地区的航运中心。客观地说，环渤海地区港口的蓬勃发展的确带动了区域经济，但港口的过度发展也的确存在过度竞争的隐患。问题的关键，是要处理好竞争与合作的关系，通过整合资源、合理分工、发挥优势，实现共同发展。除港口之外，在产业发展、基础设施建设等其他领域也存在类似问题。

### 三、环渤海地区加强区域合作的对策思路

1. 加强统筹规划。近年来，在京津冀都市圈、辽东半岛、山东半岛等区域的强劲带动下，环渤海地区的发展已进入到一个重要上升期，站在新的历史起点上。京津冀都市圈的北京中关村、天津滨海新区和河北曹妃甸工业区，与辽宁沿海经济带、山东半岛城市群一起，共同构成了推动环渤海地区发展的动力引擎，特别是天津滨海新区，将“依托京津冀、服务环渤海、辐射‘三北’、面向东北亚”，发展成为继深圳经济特区和上海浦东新区之后又一带动区域发展的增长极。如何处理好这些增长极之间的关系，区分主次、轻重缓急，已成为当前环渤海地区整体发展面临的首要问题，必须通过统筹规划加以解决。一方面，要通过合理规划，引导这些增长极健康发展；另一方面，更要通过统筹规划，明确这些增长极在整个区域中的功能定位、发展方向和重点，协调各自促进发展的政策措施，促进形成发展合力。

2. 完善合作机制。国内其他区域联合协作的经验表明，相对比较健全完善的协调机制能够有力地推动区域合作。目前，环渤海地区已形成了以环渤海地区经济联合市长联席会为代表的协调机制。适应区域合作进一步发展的要求，应在充分发挥环渤海地区市长联席会作用的基础上，有步骤、分阶段地建立各种不同层次、不同

性质的协调机制，努力形成多元化、多层次的区域合作机制体系。当前，重点要根据合作领域组建一些专题工作组，专门负责相关领域合作任务的落实工作，并逐步推动建立区域高层领导人定期会晤制度和有关职能部门沟通协商机制；同时，积极促进城市间社会团体、学术机构、行业协会和广大市民的交流与沟通。

3. 统一市场体系。建立统一的市场体系，是促进区域资源整合、区域发展互动的基本条件。要研究制定生产要素合理流动的市场规则，促进资源、资本、技术、信息、人力的优化组合。要消除行政壁垒和市场障碍，共同培育和发展环渤海地区统一、开放、有序的市场体系。要积极发展面向区域经济的各类中介机构，加强各类行业协会、商会的建设和协作，增强区域经济活力。

4. 完善区域交通基础设施。要从整体上规划区域交通设施的战略布局，加强区域内海港、空港、公路、铁路等多种运输能力之间的协作与分工，尽快形成互联式、一体化交通网络体系。要进一步改善环渤海地区城市之间的交通联系，推进城际快速轨道交通建设和区域内铁路干线的建设。要按照国家港口发展总体规划布局，加强港口与港口、港口与腹地之间的分工与协作，加强整合力度，鼓励联合建港用港。

5. 共同治理和保护生态环境。要加强区域水污染防治、水资源保护和综合治理，以及大气污染防治、渤海海域污染防治等方面的合作，联合制定区域环境和资源保护规划，建立环境安全预警预报制度和区域环境重大事故灾害通报制度，提高区域整体环境质量和可持续发展能力。