



对新时期天津发展改革的若干思考 ——兼论我国目前发展改革中的若干认识误区

李罗力

一、“北方经济中心”花落天津了吗？

天津是我的第二故乡，尽管我离开天津已经二十多年，但我对天津的感情至今十分深厚和难以割舍。不过说实话，我深感改革开放三十年来，尤其是八十年代中后期以来，天津无论在改革深度、开放广度、经济发展速度、人民生活水平提高程度等各方面，都相对落后于国内其他地区特别是东南沿海地区的主要城市。由于各种主客观原因，作为八十年代中期之前国内最重要的三大直辖市之一和当时毋庸置疑的北方最大经济中心来说，天津几乎失落了整整一代人的时间，不禁让人为之扼腕叹息。

但是以党的十六大为标志的中国改革开放新时期以来，天津开始迎来了新的重大发展机遇。特别是 2006 年 3 月 22 日国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议，审议并原则通过了《天津市城市总体规划(2005—2020 年)》，提出要努力把天津市建设成为国际港口城市、北方经济中心和生态城市。4 月 26 日国务院常务会议又决定批准天津滨海新区成为继上海浦东新区之后我国第二个综合配套改革试验区。

于是不少媒体、专家和人士纷纷发表文章，认为拥有综合配套改革试点优势的滨海新区将作为天津未来发展的新引擎，带领天津成为名副其实的“北方经济中心”，使天津成为全国第三个拉动区域经济发展的龙头型城市。甚至有媒体报道说“现在天津终于有了明确的城市功能定位和身份——北方经济中心。近年来围绕谁才是‘北方经济中心’展开了诸多争议，甚至是‘争夺战’。但现在这个光环终于圈定天津，天津名正言顺地登上了中国经济发展大舞台的中央。”¹

然而“北方经济中心”真的花落天津了吗？我并不这样认为。像天津这样已经落后了这么多年的特大城市，要重新得到发展和振兴，要重新恢复其“北方经济中心”的地位，远不是一个中央会议、一纸中央文件、一项特殊的改革政策就可以决定的，这些只不过为天津的新发展创造了重大的机遇和前提而已。而天津这些年的落后，必有其深层次的原因，这些深层次

¹ 《“北方经济中心”花落天津》《经济大参考》2006 年 5 月 4 日第 15 期

的原因不解决，再好的机遇和条件也难以发挥作用。

进而言之，在市场经济条件下，所谓“经济中心”既不能自封，也不能靠中央下文“御封”。而上述这种自封为“北方经济中心”或希望由中央“御封”为“北方经济中心”的思想，正是多年来阻碍天津发展的观念上的深层次原因之一。从根子上说，这是原有计划经济思想劣根性的表现。在计划经济体制下，地区发展的资金、项目和资源都主要靠国家提供，尤其天津又是当时的三大直辖市之一，比京沪以外的国内其他城市地位都要突出和显赫，能够拿到的发展资源更多也更容易，因而长期以来，在天津从上到下都形成了一种相当浓厚的“高人一等”和“等、靠、要”的观念。这么多年来，我们在天津经常会听到当地官员、百姓甚至学者发出一种抱怨，认为长期以来中央已不重视天津了，不给天津大项目了，把许多大项目及好的机会和条件都给上海、北京了，等等。这些都是上述观念的典型表现。加之天津没有经过市场经济激烈竞争和艰苦奋斗的洗礼（不像其他那些条件没有这么好的城市，必须通过改革开放和市场竞争才能获得更多发展机会和空间），因而导致错过了许多大发展的“黄金时期”。

因此，这次中央把综合配套改革试点这一特殊政策赋予天津滨海新区，只是为天津在新时期的大发展给予了更为重要的机遇和条件（也可以说是赋予了天津改革开放和带动区域经济发展的更为重要的历史任务和使命），至于这一特殊政策是否能

成为天津未来发展的“新引擎”，能否推动天津成为名副其实的“北方经济中心”，能否使天津成为拉动区域经济发展的“龙头型城市”，还要靠天津自己的努力和拚搏奋斗。否则，天津再次错过改革开放以来最大最好的一次“黄金机遇”，也不是不可能的。

二、“环渤海经济圈”真的存在吗？

2007年8月出版的第23期《经济大参考》发表了一篇题为《环渤海经济圈仍处起步阶段》的署名文章，其中讲到“近年来，随着天津滨海新区地位的确立，标志着环渤海经济圈的‘龙头’基本形成。”此外，也有学者根据《国务院推进天津滨海新区开发开放有关问题的意见》中有关滨海新区建设应是依托京津冀、服务环渤海、辐射“三北”、面向东北亚的功能定位的说法，强调要努力把滨海新区建成环渤海经济圈的强大“引擎”¹。

这里实际上有两个根本的认识误区。一是“环渤海经济圈”的概念是否成立，它与“珠三角”、“长三角”这样的区域经济概念是否一样；二是滨海新区乃至天津是否能够成为环渤海经济圈的“中心”或“龙头”。

其实，我本人也可以说是“环渤海经济圈”的始作俑者之一。上个世纪八十年代中期，当时我作为南开大学的一名年轻

¹ 张玉庆《环渤海经济圈可以更美》《中国国情国力》2006年第12期

学者，与南开大学以及天津、大连等许多专家学者一道，在童大林等著名经济学家指导下，在郝田役、罗云等天津一些老领导的支持下，在大连棒槌岛发起了第一届“环渤海经济圈论坛”，开始正式把这个当时只存在于理论文章中的概念推上了中国最早区域经济发展的议事日程。然而这么多年来，我亲身经历了珠三角经济圈的形成和发展，也耳闻目睹了长三角经济圈的形成和发展，但是“环渤海”这个最早提到区域经济发展议事日程上的“经济圈”，居然到现在仍然还只是存在于理论文章中的“概念”。这确实使我大惑不解，甚至困惑多年。近年来我终于想明白了，原因很简单，“环渤海经济圈”从一开始就是一个人设定的概念，并没有“经济圈”这类经济区域形成的内在经济法则和规律在支撑它。它与大家所熟知的以上海为中心以江浙为依托的长三角经济圈以及以港穗深为中心以广东省内周边地区为依托的珠三角经济圈是完全不同的概念。

这里又涉及到一个根本的理论问题，即我们平时经常脱口而出的“经济区”、“经济圈”应当怎样严格的定义，换言之，应当怎样划分类似长三角或珠三角这样的经济区域。目前无论是媒体还是专家学者，对这些地区的概念称谓都是相当混乱和含糊不清的。有的把长三角、珠三角、环渤海等称之为“经济区”，也有称之为“经济圈”。为此我查阅了不少资料，至今都还没有找到满意的答案，不是过于学术化就是概念模糊，涵义不清。而且确实“经济区”本身也是个十分泛化的概念，很难

给出严格的定义。例如，在全球范围内它可以是指几个甚至许多国家和地区之间所形成的某种经济网络或经济体，在一个国家内它可以是指几个或更多行政或非行政区划的省市地区之间所形成的某种经济网络和经济体，甚至还有学者把它特指为类似“开发区”“保税区”“高新技术园区”这类面积只有几平方公里或几十平方公里的专属功能区。

通过对一些资料的分析，首先我认为应当准确地把长三角、珠三角这类经济区严格定义为“经济圈”。其次，综合各种资料，我对“经济圈”的基本定义是：经济圈（也有称为经济带）是指一定区域范围内从地域的自然资源、经济技术条件和市场资源配置出发，以经济内在规律为主形成的某种具有内在联系的地域经济组织网络，通常是指一个国家内部某一特定区域生产布局的一种地域组合形式。目前世界上已经形成的经济圈大都具备三个主要特点，一是一般都有一个或多个大的经济中心城市驱动，可以说大的经济中心城市是整个经济圈发展的“心脏”；二是一般都有大的国际港口，可以说大的国际港口是经济圈形成和发展的“重要门户”；三是任何经济圈都表现为内部具有比较明显的同质性与群体性，与外部有着比较分明的组织和地域界限。

显然，我国的长三角经济圈、珠三角经济圈，世界著名的纽约大都市经济圈（以曼哈顿岛为中心覆盖 1 万多平方公里，囊括 1800 多万人口的大都会地区，是美国甚至世界的经济中心

之一) 东京大都市经济圈(是东京为中心面积达 3.7 万平方公里,拥有占日本全国 32%的人口的城市化地区,是日本金融、贸易、制造业最集中的地区)等等,都是完全符合上述定义的“经济圈”。

那么我们再来看所谓“环渤海经济圈”又是如何呢?其实不少专家学者已经看到了这一点。在“百度百科”中有关“环渤海地区”词条解释中就讲到,有观点认为“与珠江三角洲和长江三角洲不同的是,环渤海经济区是一个复合的经济区,由三个次级的经济区组成,即京津冀圈、山东半岛圈和辽宁半岛圈”。还有专家指出:“目前在辽东半岛、山东半岛以及京津冀地区,事实上形成了三个相对独立的都市圈雏形,各自为战,自求发展”¹。尽管这些观点和见解并没有形成理论上的正确定位(主要是把这些归罪为环渤海经济圈无法形成的原因),但他们都指出一个基本的事实,那就是所谓与长三角、珠三角等量齐观的“环渤海经济圈”并不存在。或者如我前面所说,“环渤海经济圈”从一开始就是一个人为设定的概念,没有“经济圈”这类经济区域形成的内在经济法则和规律在支撑它。相反,“经济圈”形成的内在经济法则和规律支撑的恰恰是以大连、沈阳为中心城市、以东北地区为广阔腹地的辽东半岛经济圈;以青岛、济南为中心城市、以华东地区为广阔腹地的山东半岛(或胶东半岛)经济圈以及以北京、天津为中心城市,以华北地区

¹ 张玉庆《环渤海经济圈可以更美》《中国国情国力》2006 年第 12 期

为广大腹地的京津冀经济圈。

无怪乎有文章指出，“从三省两市(辽、冀、京、津、鲁)的产业分工和协作来看，相互协作与经济一体化的关系还没有真正形成，京津冀都市圈、辽东半岛、山东半岛三大部分之间的经济活动相对独立性较强；……从深层次上看，这个经济圈的整体竞争能力、协调城乡发展能力、区域优势转化为经济优势和产业融合的优势尚有很大的差距。”¹。“与长江三角洲、珠江三角洲相比，环渤海经济圈内各城市之间相互联系不够紧密，生产要素流动不够顺畅，区内产业结构雷同，缺乏合理分工与布局，区域经济一体化进程缓慢，蕴藏的巨大潜力不能充分发挥出来。”²“整个环渤海地区，地跨华东、东北、华北三大区域，……市场分割、资源垄断、自成体系、恶性竞争，阻碍了各成员之间的要素流动和资源优化配置，难以形成具有国际竞争力和规模效益的分工体系，出现了‘圈内沿海地区与国际产业结合，却与地区内产业转移相隔离’的畸形现象。”³

上述这些观点看上去是批评环渤海经济圈之所以不能形成的原因，实际上却是道出了多年来之所以环渤海经济“圈”不起来的根本真谛。

因此，我认为中国目前东南沿海地区事实上并不是只形成了所谓环渤海、长三角和珠三角三大经济圈，而是已经或正在

¹ 《环渤海经济圈仍处起步阶段》《经济大参考》2007年8月第23期

² 张玉庆《环渤海经济圈可以更美》《中国国情国力》2006年第12期

³ 张玉庆《环渤海经济圈可以更美》《中国国情国力》2006年第12期

形成五大经济圈。从北到南依次是：辽东半岛经济圈、京津冀经济圈、山东半岛经济圈、长三角经济圈和珠三角经济圈（如果加上很有发展潜力的海峡两岸经济圈和北部湾经济圈，中国东南沿海地区未来会形成七个主要的经济圈）。而在目前已趋成型的这五个经济圈中，发展最快最成熟，影响最大和功能最强的是长三角经济圈和珠三角经济圈。

所以，所谓“环渤海经济圈”实际上是“圈”不起来的。如果它将来能够发展成为一种区域经济合作形式，那也是与泛珠三角或泛北部湾一样，是京津冀经济圈、辽东半岛经济圈、山东半岛经济圈以及东北、华北、华东甚至日本、韩国等国家一些地区之间，开展次区域经济合作的一种更加广泛的概念和形式。因此，我认为今后应当将目前所谓的“环渤海经济圈”，正确地称之为“泛渤海经济合作区”。

三、天津能够成为京津冀经济圈的“中心”和“龙头”吗？

前面已经讲到，理论界和媒体中不少人认为天津能够成为“环渤海经济圈”的“中心”和“龙头”，由于这个“圈”并不存在，这个判断也就失去了意义。接下来的一个问题是，天津能够成为京津冀经济圈的“中心”和“龙头”吗？

如果简单地看，天津单独成为“中心”和“龙头”显然是不可能的。天津与北京这两个特大城市相距不过百公里，而天津目前无论是在政治地位还是在经济发展规模和水平、资源配

置和产业竞争能力、现代化和国际化程度乃至对周边地区的影响和带动上，显然都无法与北京相比。

但是，如果说天津不可能成为这个经济圈的“中心”和“龙头”，答案显然也是否定的。

这里面又涉及到一个长期以来困扰理论界的一个认识误区。这就是中国改革开放以来，在许多地区尤其是东南沿海发达地区的发展中都存在着所谓的“中心”与“龙头”之争。在珠三角是广州与深圳，在福建是福州与厦门，在山东半岛是济南与青岛，在辽东半岛是沈阳与大连，也包括天津与北京，等等。过去我们都认为这种龙头之争是错误的，我本人就在一篇评论穗深关系的文章中写道：“这种‘龙头’、‘中心’之争，是违背以市场为主导来配置资源规律的，是一种传统的‘官本位’思想和体制在现代市场经济运行中的体现。”但是我现在已经越来越清楚地认识到，“存在必合理”，这种在中国改革开放后和市场经济体系建立起来后才大量产生的（而且恰恰是在经济发达地区产生的）现象，必有其深刻的道理和内在的经济支配规律。

首先我们要突破的一个理论和普遍的认识误区，就是一个地区只能有一个“中心”和一个“龙头”的观点。国内外经济发展的大量事实证明，在一个经济圈（或经济带）中完全有可能是“双中心”甚至“多中心”，也有人称其为“双核”或“多核”。有专家就以日本的东京横滨城市带和韩国的汉城仁川城市

带为例写道：“东京是日本的政治、文化、经济和金融中心，横滨则是东京的外港，是日本第三大工业城市。这两个城市各具特色、各有所长的城市功能，得到合理的分布和充分发展，带动周围地区成为日本最重要的经济密集区之一。汉城与仁川所构成的京仁工业地区同样是韩国最大的经济区”¹。

我们国家发展的实践也证明，除长三角经济圈只有上海一个“中心”和“龙头”外（其实“苏锡常经济带”也是长三角的一个中心和龙头，只不过它在规模、体量、影响上与上海相比都还处于次中心的地位），在珠三角经济圈事实上有港、穗、深三个各具特色、功能不同、互补性很强、从而带动整个珠三角地区资源合理布局和经济充分发展的中心城市。山东半岛和辽东半岛正在形成的经济圈事实上也形成了济南与青岛、沈阳与大连的“双核”或“双中心”城市。这类在一个经济圈或经济带上的“双中心”城市都各具特色、功能不同、互补性很强。一般来说大都一个是地区政治文化中心、重化工业和装备制造工业中心，另一个则是国际港口城市、高科技和电子工业中心、物流业和现代服务业中心城市等等，从而从不同的角度形成了合理的和互补性很高的资源配置和生产布局，对周边地区产生了很强的辐射和带动功能，因而能够成为整个经济圈（或经济带）的“双中心”甚至“多中心”。

北京和天津也是如此。北京毋庸置疑是整个中国甚至将来

¹ 张玉庆《环渤海经济圈可以更美》《中国国情国力》2006年第12期

可能像纽约一样成为国际政治文化中心，作为国家首都来说，北京原有的装备制造业和重化工业等产业功能必将减弱和转移，日益成为现代化和国际化的总部经济中心、教育文化高科技产业和高端服务业中心。而天津则应该成为整个京津冀经济圈最大的现代制造业基地、国际港口和物流业中心、北方重要的区域金融中心，等等。这样一来，这两个特大城市就会各具特色、功能不同、互补性很高，可以从不同角度带动京津冀地区乃至整个华北地区形成合理的资源配置和生产布局，从而成为整个京津冀经济圈的“双中心”、“双龙头”。

对这样一种发展前景，很多专家又称之为打造“京津都市圈”、“首都经济圈”、“京畿都市圈”等等，说法不同，含义一致。例如有专家写道：“由北京——天津两个特大城市组成的‘双子星座’城市发展格局，可以使北京、天津两大城市功能优势互补……。共建京畿都市圈，关键是实现京津的经济整合，形成京津‘双核’整体优势，充分发挥京津都市的辐射功能。北京强化商务、金融、信息、科技创新功能，疏解部分生产和服务功能；天津进一步发挥港口和滨海新区的作用，增强生产和制造基地功能。”¹“看来，京津能否成为华北经济的领头雁，带领华北在不远的将来成为中国经济的第三极，……取决于北京与天津如何共同联手打造‘双核’中心”²。

从这个意义上说，天津毫无疑问会与北京一样，成为京津

¹ 张玉庆《环渤海经济圈可以更美》《中国国情国力》2006年第12期

² 《“北方经济中心”花落天津》《经济大参考》2006年5月4日第15期

冀经济圈的“中心”和“龙头”之一。

四、滨海新区能单独发挥“龙头”和“中心”作用吗？

2006年4月中央批准天津滨海新区成为我国第二个综合配套改革试验区后，一些媒体和人士发表文章，高度赞扬和肯定滨海新区的地位和作用，有文章甚至说“近年来，随着天津滨海新区地位的确立，标志着环渤海经济圈的‘龙头’基本形成。”¹

“滨海新区纳入国家发展规划后，将会发挥巨大的能量。根据《国务院推进天津滨海新区开发开放有关问题的意见》，滨海新区建设的功能定位是：依托京津冀、服务环渤海、辐射‘三北’、面向东北亚，努力建设成为我国北方对外开放的门户、高水平的现代制造业和研发转化基地、北方国际航运中心和国际物流中心，逐步成为经济繁荣、社会和谐、环境优美的宜居生态型新城区。因此，要努力把滨海新区建成环渤海经济圈的强大‘引擎’。”²

我认为，这里又有一个认识上的误区，那就是滨海新区不可能脱离天津市而单独成为整个经济圈发展的“中心”和“引擎”。

深圳经济特区之所以能够成为改革开放的窗口和试验地，能够取得经济上的巨大成就，绝对离不开整个广东省和珠三角

¹ 《环渤海经济圈仍处起步阶段》《经济大参考》2007年8月第23期

² 张玉庆《环渤海经济圈可以更美》《中国国情国力》2006年第12期

地区改革开放与经济发展的依托。浦东新区之所以能够成为九十年代中国改革开放的新标杆，也绝对离不开整个上海和长三角地区改革开放与经济发展的依托。只有在这样的意义上，深圳经济特区和上海浦东新区才能够分别成为带动珠三角和长三角乃至全国更大区域发展的重要“中心”和“引擎”。

所以我认为，滨海新区应该首先成为带动整个天津市新时期改革开放和经济发展的“中心”和“引擎”，只有整个天津市开创了改革开放和经济发展的新局面，在京津冀经济圈乃至华北和全国更大的区域范围内，成为具有强大带动和辐射能力的“中心”和“引擎”了，滨海新区才能够成为具有特别重要影响的改革开放“试验地”和经济发展的“排头兵”。换言之，如果滨海新区连天津市的改革开放和经济发展都带动不起来，那么它在整个区域的经济发展中也不可能成为“龙头”和“引擎”。

所以我认为，前面所讲到的国家对滨海新区建设的功能定位，其实应当是对整个天津市未来发展建设的功能定位。

五、天津必须在为京冀及其他地区服务中做大做强自己

我在前面已讲到，天津市前些年发展迟缓错失良机，有许多深层次的原因。我认为其中一个就是由于从上到下长期存在“高人一等”、“老大自居”、“自封中心”及“等、靠、要”等观念和心里，因而导致天津长期以来不重视与周边地区的相互学习和交流，不重视与周边地区的合作，更不重视为周边地区

的服务。

其实在市场经济发展中有一个资源向优势区位聚集的根本规律，这里所说的优势区位，包括地理位置及交通等条件形成的地缘优势、产业发展基础优势、基础设施条件优势、产业配套能力优势、成本低廉优势、资源富集优势以及政策优势，等等。但是我认为，不管具有哪种区位优势，一个地区想要聚集资源、做强做大，都必须以提供服务为先导。换言之，要让人家的资金来、项目来、人流物流来，就要给人家提供良好的服务，让人家愿意到这里来投资、来发展。否则再多再大的区位优势，也会空置和浪费。这就如一个商家，要想做好自己的生意，除本身必须具备的资金、设施和产品条件外，最重要的就是给客户提供优质和良好的服务，否则有再多的资金、再好的设施、再好的产品，顾客不上门也做不成生意。“顾客是上帝”，这是现代市场经济发展中一条决定成败的“铁律”。

这样一个道理，许多人许多地区在“招商引资”中活动中都很明白，但是一到地区之间合作时，就把它忘记了。因为，在原来计划经济体制依靠行政命令所形成的观念里，给别的地区提供服务，那是做别人的“配角”，是“低人一等”，天津对待周边地区就是这样一种心态。许多人认为天津是“直辖市”、是“北方的经济中心”，怎么可能为河北省去服务，去配套；甚至有人认为天津与北京一样都是直辖市，为什么要为北京服务，给北京当“配角”。于是乎，天津具有那么好的港口和交通枢纽

的地缘条件、那么好的原有产业基础条件、那么大的经济发展空间，却长期以来没有主动创造条件汇聚周边地区的巨大资源，甚至出现了北京、河北各自建设自己的产业基地、出海港口、物流基地和贸易渠道，不但造成这个地区严重的重复建设、基础设施和产业同构、而且也造成了天津原有的区位优势因严重空置和巨大浪费而几乎丧失殆尽。

那些总是“老来自居”，不愿“低人一等”的人们可能至今也不明白，在市场经济规律中，成为一个经济区域中的“中心”、“龙头”，恰恰是由于“甘当配角”、“能当配角”、“当好配角”，为别的地区提供良好优质的服务，加之自己本身又具有上述所说的某些区位优势条件，才能使各种人流、物流、资金流向自己这里汇聚。当自己在各种资源汇聚的条件下发展起来了，做强做大了，自然就成为这个经济区域的中心和龙头了。

当然，这种阻碍天津发展的思想障碍，现也正在扭转和破除。天津市政协副主席周绍熹就撰文指出：“天津要扮演好积极推动和全面服务的角色，坚定不移地搞好服务，深化服务，在服务中加强与周边地区的全面合作、增强对腹地的辐射功能，在服务中实现多边更快更好的发展。”“在推进京津冀核心经济区的发展与合作中，天津的发展在很大程度上取决于我们为北京、河北服务的深度和广度，取决于我们服务的实力。为此，要不断增强服务功能，拓宽服务领域。天津将以更加积极的姿态融入区域、服务区域，在更高的层次、更宽的领域发挥对区

域发展的服务、辐射和带动作用，为实现京津冀区域经济优势互补、相互促进、良性循环、共同发展贡献更大的力量”。¹

我们对天津新时期的发展寄予厚望，希望天津能够在与京津冀经济圈相关地区合作中、与环渤海甚至国内更广泛地区的合作中，转变传统的观念、心态和行为，在当好配角、做好服务、汇聚人流、物流、资金流等各种资源中，真正能够重振“北方经济中心”的雄风。

六、关于滨海新区及国家综合配套改革的几点认识

关于天津滨海新区的综合配套改革，许多专家都发表过精辟见解，我在这里只想谈以下几个观点：

第一，天津滨海新区获批综合配套改革试验区，是我国进入新的综合配套改革阶段的重要标志。

国家批准天津滨海新区成为继上海浦东后的第二个综合配套改革试验区，确实表现出新一代领导人对天津的高度重视，对重新振兴天津作为北方经济中心以及滨海新区能够带动整个北方地区新时期改革开放所寄予的殷切期待与厚望。对此，我们都感到欢欣鼓舞。我本人也是如此，自滨海新区批准为综合配套改革试验区后，我们立即与上海、天津一些研究机构和学者一道，共同发起了对上海浦东新区、天津滨海新区和深圳经济特区综合配套改革试验问题进行探索和研讨的“沪津深三城

¹ 周绍熹《深化服务 促进京津冀核心经济区的发展与合作》《港口经济》2005年第6期

论坛”。目前这个由沪津深三地轮流举办的论坛已经召开了四届，国家有关部门及沪津深三地政府不少领导和官员以及许多专家学者在这个论坛上都发表了重要讲话，各种媒体也以此为契机，发表了大量报道和研究的文章。可以毫不夸张地说，随着天津滨海新区综合配套改革试验区的获批，在全国范围内掀起了一轮研究新时期综合配套改革和综合配套改革试验区的理论热潮，也掀起了各地争当综合配套改革试验区的热潮。从这个意义上看，天津滨海新区获批综合配套改革试验区，已经成为国家进入新的综合配套改革阶段的重要标志。

第二，目前要谨防出现新的“一风吹”倾向，谨防一些地方政府把成立综合配套改革试验区看作是新的“政策红利”。

目前有许多地方政府都纷纷向中央申请和积极活动，要求获批成为综合配套改革试验区。可以说这已成为诸多地方政府新的“政绩目标”。

当然，一些地方政府根据国家发展战略的需要，通过申请成为综合配套改革的试验区，来发掘和扩大本地发展所具备的潜力及优势，来解决本地发展中某些主要问题和瓶颈，这是必要的和正确的。但是一定要认识到，尽管作为综合配套改革试验区意味着国家对于这个地区的重视并将其纳入了某些方面的国家发展战略，而且也可以获得国家在某些改革政策方面的支持，但它更多意味着这个地区承担了国家新时期进行综合配套改革的艰巨而重大的责任和义务。绝不能把获得中央批准成为

综合配套改革试验区仅仅看作是一种新的“政策红利”，看作是一种获得某些特殊政策及某些特殊行政权利资源的渠道和手段。

第三，我国综合配套改革是一场十分艰巨的改革攻坚战，现在只是刚刚起步，面临着大量严峻的挑战和考验，只有经过一个长期的、渐进的、逐步探索和拼搏努力的过程，才能“修得正果”。

目前尽管从表面看，已经批准、正待批准以及正在申请的综合配套改革试验区如雨后春笋般纷纷涌现，在理论界、媒体上对综合配套改革和综合配套改革试验区的“热炒”也是方兴未艾。但是实际上，我国新时期改革攻坚的这项重要的战略举措，无论在理论上还是在实践上都遇到了现有体制和操作层面上难以逾越的障碍和困难。

首先，从理论上讲，我国当前建立综合配套改革试验区和中央所赋予的综合配套改革政策真正的涵义是什么？综合配套改革试验区究竟应当怎样搞？综合配套改革的广泛推进和深入开展必须具备哪些条件？当前综合配套改革试验区还存在哪些深层次的问题及其如何解决等等，都还在困惑着我们。

其次，在实践上看，我们遇到的各种体制上和政策上的障碍就更多了。众所周知，综合配套改革的关键在于解决“配套”改革问题，但是从目前我国国家体制来看，不同领域和政策之间内在的联系还相当薄弱，因此在某一方面某一领域进行改革

试点时,很容易会在另外一些领域另外一些方面出现“不配套”。另一方面,深化改革的主要目标就是与时俱进地对原有制度、法规和政策中不适应的内容进行调整,因而先行先试的结果也难免与现行法规、制度、政策相互冲突和相互矛盾。加之,现在的情况与改革初期已经有了很大不同,随着中国经济社会的发展进步以及各种矛盾的积累,已经出现了新的利益主体多元化的格局,导致中国改革进入“深水区”。不仅改革的任务从经济体制开始覆盖到政治、社会、文化、法律体制等等,而且由于现在的改革已经没有了早期那种让几乎所有人都受益的普遍“红利性”,往往是一项改革出台可能使一部分人受益就会使另一部分人受损,再加之现在改革在某种程度上都是由国家各部门从各自角度推进和实施的,因而综合配套改革试验区在进行“先行先试”时,既可能突破和违背现行的体制、政策和法规,也可能会触动不同部门的不同利益,引发不同部门对改革措施的不同反应,从而造成这些“先行先试”改革措施的往往得不到批准而束之高阁。这就是我们各个综合配套改革试验区在当前实践中遇到的普遍问题,也是使这些试验区很难取得明显改革成效的根本原因之一。

第四,强烈要求尽快成立“中央综合配套改革领导(或指导)办公室”,以适应我国进入新的综合配套改革阶段的根本要求。

如前所述,现阶段中国改革出现的一个重要特征就是改革

的部门利益化。中央政府一些部门在制订改革方案和进行政策设计时，往往把某些部门利益“掺入”改革的内容之中。大家都在讲改革，但改革与改革之间互相打架，部门与部门之间互相扯皮，这成为现在推进改革面临的一个主要问题。

更不利的是，现在改革已经进入到复杂的“牵一发而动全身”的阶段，已经进入到必须“综合配套改革”的阶段，而国家却没有一个超出各部门利益之上的，对改革进行总体把握、总体规划和对综合配套政策予以设计、实施和协调的机构。原有的国家体改委被撤消了，现在的国家和地方政府的改革综合协调部门又迟迟不能建立起来。这种情况加剧了现阶段改革的复杂性，增添了许多不必要的矛盾和混乱，使中央和各级政府所制订的改革攻坚目标往往不能到位，在实施的过程中大打折扣。

因此，国家一定要尽快成立一个能够从党和国家全局的高度，领导、指导和协调全国综合配套改革以及综合配套改革试验区工作的机构，以适应我国进入新的综合配套改革阶段的根本要求。由于现在改革已经进入到政治、文化、社会和法律等领域，其中也包括了党的领导体制的改革，因此仅仅在国务院层面恢复或重建国家经济体制改革委员会这样的机构肯定是远远不够和力不能及的，必须在党中央决策层面上建立“中央综合配套改革领导小组办公室”。

据我所知，这已经是上上下下十分普遍和强烈的要求。而

且我认为，这是我国现阶段的综合配套改革以及建立综合配套改革试验区能否成功的中中之重、关键中之关键。

第五、天津滨海新区综合配套改革应形成自己更加明确的特色和具有更加明确的定位

实践已经证明，与前一阶段的改革相比，我国目前正在进入的综合配套改革阶段，已经或正在出现一些明显的新特点。

前一阶段的改革可以说具有“普世性”特点，即各个地区在改革方面所做的基本是同一件事，基本都是经济体制改革，而且基本内容都是转变原有计划经济体制、建立新型市场经济体制、转变政府在经济管理方面的体制和职能、深化改革国有企业和国有资产管理体制、制订和实施优惠政策、完善和优化投资环境软硬件设施、吸引外资，扩大开放，以经济发展为核心、提高地区竞争力，等等。

但是中国进入社会经济发展新时期后，利益主体不断多元化，长期以来积累起来的经济、政治、社会、文化以及经济增长方式、生态环境保护、资源能源供给等各种深层次矛盾也日益突出和严重。这都标志着新阶段的改革也必须相应地形成新的重要特点，即改革的内容不但更加复杂更加深入，而且必须进行“综合配套”式的改革，同时改革的领域已经多元化、改革的内容已经多样化。这就意味着原有改革的“普世性”特点已经不存在。没有任何一个综合配套改革试验区能够在解决当前面临的这么多问题方面都能成为“先行先试”的“试验地”

和“排头兵”。各个综合配套改革试验区都必须根据自己的优势、特点、潜力等条件，在国家新时期综合配套的某些方面进行先行先试，探索路径、创造经验、取得成效、成为样板。

因此有专家认为，应该按照国家新时期“五统筹”的内容来进行综合配套改革试验，现在国家新批准的几个综合配套改革试验区也正是体现了这一点。例如国家新批准的成渝地区综合配套改革试验区就承担了“城乡统筹”全国试点的任务，“武汉城市圈”和“长株潭城市群”综合配套改革试验区就承担了“资源节约型和环境友好型社会建设”全国试点的任务。深圳市委市政府最近出台的有关“建设中国特色社会主义示范市”的决定，标志着深圳经济特区将在我国政治体制改革和建立有中国特色的民主法治社会方面成为全国的“示范”和试点。

因此我认为，天津滨海新区综合配套改革试验区（也包括上海浦东新区综合配套改革试验区）也要根据自己的优势、特点、潜力、功能等各个方面，进一步明确自己在国家综合配套改革方面的所应当和能够承担的任务，只有这样，才能使滨海新区综合配套改革试验区具有更明确的定位，制订更符合实际的综合配套改革措施，更容易集中精力打改革攻坚战，也更容易得到中央各部门给予的相应明确支持。

作者系综合开发研究院（中国·深圳）副理事长，南开大学教授，博士生导师，中国体制改革研究会副会长。

《脑库快参》是综合开发研究院编印的一种内部参阅资料。

《脑库快参》的对象是社会精英和高品味的读者群：各级政府决策部门、大学和研究机构的学者及海内外各类企业和机构的高层管理者。

《脑库快参》以重大政策和重大现实经济问题的分析研究为主要内容，同时选登国内外最新重要经济动态和信息，发表富有价值和启发性的评论文章。

《脑库快参》注重思想性、启发性和政策性，努力做到思想敏锐、观点鲜明和理论超前，同时坚持文字上的生动活泼和流畅可读。

《脑库快参》将不定期编印，每期一个主题，每篇文章三、五千字甚至更长一些不等。

《脑库快参》以综合开发研究院研究人员所撰写和摘编的稿件为主，同时也广泛欢迎社会各界及学者积极参与。

地址：深圳市银湖路金湖一街 CDI 大厦

邮编：518029

电话：0755-82487878、82470970

传真：0755-82410997

网址：<http://www.cdi.com.cn>

联系人：程旭玲 电邮：chengxl@cdi.com.cn

责任编辑：张玉阁 电邮：zhangyg@cdi.com.cn