

寂寥“环渤海”:30 年规划反思

在概念提出的三十年里，环渤海经济圈的发展却形成了“大小规划经常有，会议论坛经常开，专家官员常关注，实质步伐难迈出”的老常态。以至于,当年与其并驾齐驱的长三角经济圈和珠三角经济圈风生水起之时，环渤海经济圈却依然停留在概念阶段原地踏步。

祝辉

国庆节前夕，《环渤海地区合作发展纲要》(以下简称“环渤海发展纲要”)终获国务院批复。此次“环渤海地区合作发展的指导思想、发展目标、空间布局、规划背景、区划范围、战略重点等内容进行了详细的阐述。

也许是受中秋节和国庆节“双节”因素的影响,此次“环渤海发展纲要”的出台并未在社会上引起太大反响。此纲要批复后,只有几家财经媒



体和区域性媒体进行了较详细的解读。解读的内容则多偏向于“股市利好板块”和“区域经济新增长点”等方

面。就连平日爱凑政策热闹的房地产商们也少了往日的欢呼雀跃。这多少为“环渤海发展纲要”的出台平添了几分寂寥的氛围。

“龟速”前行的环渤海规划

而寂寥的背后则是对环渤海地区经济发展和地区融合现状的无奈。需要指出的是:这不是首次从国家层面对环渤海地区进行顶层设计,“环渤海”概念也不是一个新概念。

环渤海地区由山东半岛、辽东半岛和华北平原三大区域板块组成,因与渤海海域形成环抱趋势而得名。早期区域内包括北京、天津、河北、辽宁、山东等五大省市,后期加入了山西和内蒙古的部分城市,区域涵盖面积占全国国土面积 13%左右。环渤海经济圈也曾与长三角经济圈、珠三角

经济圈并称“中国三大经济增长极”。

20 世纪 80 年代中期,“环渤海经济圈”的概念由天津市较早提出。1986 年,时任天津市市长的李瑞环倡导发起成立“环渤海地区市长联席会”。同年,原国家计委为了避免地方政府自主决策权扩大后的各自为政和重复建设,在全国划定了包括“环渤海经济圈”在内的七大块经济区域。自此,环渤海经济圈首次纳入国家层面的统筹规划。1992 年,中共十四大提出把环渤海地区作为加快开发的重点地区之一,力争经过

20 年的努力,使其成为中国率先实现现代化的地区。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,依托沿海大中城市,打造环渤海综合经济圈,并将其纳入中国七大经济区规划中。由此可见国家对“环渤海都市圈”的重视程度。

但现实情况是,在概念提出的三十年里,环渤海经济圈的发展却形成了“大小规划经常有,会议论坛经常开,专家官员常关注,实质步伐难迈出”的老常态。以至于,当年与其并驾

齐驱的长三角经济圈和珠三角经济圈风生水起之时,环渤海经济圈却依然停留在概念阶段原地踏步,规划赶不上变化。在 20 世纪 80 年代初期,环渤海地区的 GDP 总量和人均 GDP 与长三角、珠三角地区相当接近。但在经过二十多年比拼过后,环渤海地区 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

进入本世纪,随着“首都经济圈”、“环首都经济圈”、“京津冀都市圈”等概念的兴起,“环渤海”概念开始淡出人们的视野。

“老大”难产——曾经貌合神离的环渤海经济圈

环渤海地区历次发展合作规划执行力度不强、发展速度缓慢的原因,一直是国内区域经济学界的热门议题。国家发改委国土开发与地区经济研究所所长肖金成和中国社会科学院城市发展与环境研究所副所长魏后凯认为:“环渤海”概念涵盖区域范围较大,区域内各城市难以形成紧密有效的经济联系。而这一原因也是“首都经济圈”、“京津冀都市圈”等概念兴起的原因,有学者将“京津冀都市圈”比作缩小版的“环渤海都市圈”。

环渤海经济圈内各城市的合作

联系不紧密的一个重要体现就是恶性竞争。针对此现象,肖金成曾指出:“环渤海地区港口数量多,几乎有市必有港,各城市政府对港口建设倾注了高度热情。这在拉动当地经济的同时必然加剧港口间的激烈竞争,港口之争不应是自相残杀。”

港口竞争只是环渤海内各城市恶性竞争的一个方面,“老大”之争才是环渤海合作发展“龟速前行”的致命硬伤”。与长三角、珠三角不同,“环渤海”概念提出后,关于区域内谁当“老大”的博弈从未停止。按常理言,北京经济总量最大,理应是环渤

海的“老大”。但北京首都功能定位的原因决定了其难以兼任环渤海经济圈“老大”的重任。天津虽然发明了“环渤海经济圈”概念,但是它当“老大”,似乎其他几个省市又不太捧场。从而形成了谁都想当“老大”,谁都当不了“老大”的几败俱伤局面。

几番博弈之后,“环渤海”概念终以辽宁、山东的“告假”和京津冀的“单飞”而告一段落。辽宁、山东后来多投向“东亚经济圈”的怀抱。相比较而言,上海早已确立“长三角经济圈”的“老大”地位,而“珠三角经济圈”内各城市全部位于广东省内,这就为这

两大都市圈的区域协同发展和良性产业链形成奠定了坚实的基础。

环渤海经济圈经过整整 30 年的发展,虽然进展缓慢,总算积累了不少经验。在针对“谁是老大”的问题上,此次出台的“环渤海发展纲要”明确指定:由北京牵头,加快消除地区间隐形壁垒。这也是本次“环渤海发展纲要”的最大亮点。

但是,此次“纲要”确立由北京牵头,也只是从区域的角度确立了北京的“老大”地位。而在规划具体执行过程中,究竟应由市场牵头还是政府牵头,仍是环渤海规划留下的一个的悬念。

扭曲的市场:隐性壁垒亟待消除

在分析环渤海经济圈发展滞后原因时,魏后凯指出:产业配套差、体制机制不活、市场化程度低也是制约环渤海地区合作发展的重要因素。“尤其是北京、辽宁等地,国有企业比重大,民营经济不活跃,体制改革相对滞后,严重制约了地区经济发展。地区间行政壁垒较高,各类要素市场发展程度低。”

与长三角、珠三角相比,环渤海的市场发展程度相对不高。这主要体现在两个方面:一方面体现在市场资源的空间分布层面。环渤海地区长期的政策倾斜和经济发展不平衡,导致大量的资源向北京聚集,从而形成北

京中心资源聚集度高,河北、山东、辽宁等周边区域资源聚集度低的“虹吸”态势。最终导致北京、天津等超大城市资源过度臃肿,河北、山东、辽宁等省的“环首都”周边城市资源过度匮乏的“橄榄核型”空间格局加剧。相比而言,长三角、珠三角经济圈内各城市功能定位合理,功能互补性强,有利于削弱城市间的行政壁垒。上海、深圳凭借其金融和港口优势吸纳国际金融和贸易资源进驻,东莞、义乌、温州、苏州等城市凭借其生产加工优势为上海、深圳提供战略腹地,使得国际资本和产业进得来,留得住。

另一方面表现为市场主体的分布层面。在环渤海内的各个省市中,北京是国企总部基地,辽宁、天津是老工业基地,河北、山东长期受北京发展抑制,从而导致环渤海经济圈内有国有企业发展强势、民营企业发展弱势的不均衡局面。缺少民营企业润滑作用的环渤海经济圈,因市场要素流动性差而难以形成有效的产业链。这更进一步加剧了市场资源向北京聚集的“虹吸”态势。相比而言,长三角经济圈因“苏南模式”、“温州模式”等民营模式的长期发展,为其民营经济的发展培育了良好的市场土壤,使得高端市场要素

既能向上海聚集,中低端市场要素也能像浙江、江苏扩散转移的良性循环态势。

很显然,要想解决环渤海经济圈合作发展较慢的问题,除了要确立北京的领跑地位外,还要确立市场的领跑地位和民营经济的领跑地位。此次批复的“环渤海发展纲要”虽然已将“完善统一市场体系,全面深化改革,加快消除地区间隐形壁垒”列为六大重点任务之一。但是如何完善市场体系、消除隐形壁垒,此纲要性文件并未做进一步的阐述。这就为环渤海经济圈未来的规划提供了更多的想象空间。

特写



环渤海规划推动京企外迁 制造业最受地方追捧

本报记者 郝帅

经李克强总理签批,国务院日前批复同意《环渤海地区合作发展纲要》(以下简称“环渤海发展纲要”)。该纲要明确了环渤海地区合作发展的指导思想、基本原则、发展目标 and 空间布局,提出要着力创新合作体制机制,努力把环渤海地区建设成为我国经济增长和转型升级新引擎。

相关专家对《中国企业报》记者表示,“环渤海发展纲要”的颁布对于加快环渤海地区合作发展,推进实施“一带一路”、京津冀协同发展等国家重大战略和区域发展总体战略具有重要意义。

千亿级项目开始筹划

据了解,“环渤海发展纲要”提出了包括加快跨区域重大基础设施建设,加强生态环境保护联防联控以及推进产业对接合作等六个方面的重点任务。

中国国际经济交流中心区域研究部副研究员马庆斌对此表示,此次“环渤海发展纲要”的亮点之一就在于它实现了这几大战略规划叠加和有效的衔接,由于环渤海地区正好处于“一带一路”和京津冀协同发展两大战略空间的衔接点,实现了真正的一加一大于二。

值得一提的是,国务院于 9 月 27 日批复“环渤海发展纲要”,在紧接的国庆旅游市场上就有了反馈。

天津市统计局公布的数字显示,今年国庆黄金周七天长假,天津市共接待中外游客 764.19 万人次,同比增长 1.1%。环渤海经济区的发展当然不能仅靠旅游业支持,借合作发展的东风,关于山东半岛和辽东半岛连通方案的千亿级项目已开始筹划,并进入报批阶段。

中国工程院院士王梦恕向媒体透露,将在渤海海峡,以修建海底隧道的方式连通山东半岛和辽东半岛,渤海海峡海底隧道起点(山东蓬莱)和终点(辽宁旅顺)都已确定,全长 125 公里,全部建隧道没有任何困难,已进行过前期科研性项目的调查和研究,该项目预计总投资额 2000 亿元人民币,希望可以在“十三五”规划上立项,立项后即可开建。

而类似级别的项目不仅海底隧道这一个。某位参与纲要起草和研究的学者透露,北京到呼和浩特的高铁项目也有望被涵盖其中。而呼和浩特铁路局局长费东斌此前曾表示,张家口至呼和浩特这一段有望在 2017 年开通。

北京迁出的制造业企业最受重视

“环渤海发展纲要”提出,抓紧建立由北京市牵头的环渤海地区合作发展协调机制并切实发挥其作用,为环渤海地区合作发展创造良好政策体制环境。

事实上,北京大量原有产业正在迁出,而多个地区都在承接这些产业。

北京市社会科学院副院长、北京方迪经济发展研究院首席专家赵弘在接受记者采访时表示,北京转移出的企业共分制造业、服务业和以教育、医疗为代表的公共服务三大类,其中制造业中有转移价值的通过转型升级后迁出北京。服务业主要指的是专业批发市场、区域性物流、养老等第三产业,这些产业若转移至天津、河北或环渤海经济区等其他地域能显现出更强优势。公共服务涉及的面并不是很大,主要集中在教育和医疗领域进行疏解。

赵弘告诉《中国企业报》记者,在众多迁出北京的产业当中,地方政府最为重视的当属制造业,并且在制造业方面有的已经跟北京有了一些很好的合作,比如已经建成的亦庄·永清产业园,把之前亦庄一些需要更大空间发展的制造业企业迁至永清,在此园区内安排。

北京周边现在已形成一些具有优势的产业集群,例如廊坊的电子信息产业群,河北固安的装备制造业群,河北香河的机器人产业集群,河北保定的新能源产业集群、汽车产业集群等等,都以园区的形式初具规模。

产业转移尚存瓶颈

随着一些产业从北京的迁出,一些问题也亟待解决。

赵弘告诉记者,首先遇到的是土地指标问题,很多北京外迁企业需要用地,而承接的地区每年用地指标有限,在此过程中往往会遇到一些项目因土地指标不够而无法落地的情况。

河北某园区相关负责人在接受记者采访时表示,他所在的园区经过 20 多年的发展已进驻了很多企业,之前的土地面积优势现在也荡然无存,现在只能着眼于用地少、附加值的高科技企业。

其次是环境指标问题。赵弘表示,现在各个地区排放总量都要逐年降低,一些项目在迁入后总是不可避免地会带去一些排放量上的调整,这点需要政策层面灵活处理。

最后是在产业转移过程当中一些产业政策衔接还需完善。比如一些在北京享受高新技术政策的企业,在迁出后可能出现政策扶持中断的现象,因为根据政策规定,这些地区的企业要享受高新技术政策需要被重新认定,而认定需要企业提供在新地区 3 年的完整资料。这样就使得企业在 3 年期间不能享受高新技术政策的扶持。在某种程度上会影响企业的积极性。

赵弘表示,制造业的转移应按集群化方向发展,分散和集中相结合,在此过程中政府应做好搭建平台、共建园区、政策完善及引导等工作,积极解决企业在转移中遇到的困难。