

环渤海地区的开发开放战略研究

魏后凯

(中国社会科学院 城市发展与环境研究中心, 北京 100732)

[摘要] 环渤海地区是我国经济发展的重要核心区和最具发展潜力的地区之一, 加快环渤海地区开发开放对于我国经济持续稳定快速发展具有重要的战略意义。根据环渤海地区的优势条件和制约因素, 加快环渤海地区发展, 必须站在全球的战略高度, 明确区域功能定位, 积极建设“一带三基地”。加快环渤海地区开发开放的战略重点: 采取分区推进一体化的策略; 整合各方资源, 联手打造中国北方国际航运中心; 积极推动在天津滨海新区、青岛黄岛和大连开展自由贸易区的试点工作; 鼓励外商投资北上, 参与环渤海地区开发。

[关键词] 环渤海地区; 开发开放; 战略选择

[中图分类号] F207

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-3054 (2008) 06-0008-05

环渤海地区包括京津冀辽鲁三省两市, 国土面积占全国的 5.4%, 人口占全国的 17.9%, 地区生产总值占全国的 23.9%, 是我国经济发展的重要核心区和最具发展潜力的地区之一。近年来, 虽然环渤海地区开发开放取得了较大成就, 但相比较而言, 其对外开放明显滞后, 区域合作进展不大, 区域一体化推进缓慢, 严重制约了区域经济潜力的发挥。

当前, 加快环渤海地区的开发开放正面临着良好的发展机遇。国家应从全局战略的高度, 大力推进环渤海地区的开发开放, 以开放促进开发, 以开发带动开放, 逐步将环渤海地区建设成为未来支撑我国经济持续、稳定、快速发展的新的增长带。

一、加快环渤海地区开发开放的战略意义

早在 1992 年 10 月, 党的十四大报告就明确提出, 要加速环渤海地区的开发开放, 力争经过 20 年的努力, 使其成为我国率先实现现代化的地区。然而, 由于观念、体制和机制等多方面的制约, 加上缺乏相应的配套措施, 环渤海地区开发开放推进比较缓慢, 经济外向型程度较低。2006 年, 环渤海地区人均实际利用外资额只有

61.6 美元, 虽高于全国平均水平, 但只有长三角地区的 32.4%, 珠三角地区的 43.5%; 环渤海地区人均实现外贸出口额只有 698 美元, 仅相当于全国平均水平的 93.1%, 长三角地区的 26.4%, 珠三角地区的 21.3%。由于产业竞争力不强, 导致出口增长乏力, 其市场份额趋于下降。从 2000 年到 2006 年, 环渤海地区外贸出口总额占全国的比重已由 18.2% 下降到 16.7%。目前, 环渤海地区经济外向型程度要远低于全国平均水平。2006 年, 环渤海地区外贸出口依存度只有 23.5%, 而全国平均水平为 33.7%, 长三角地区为 63.6%, 珠三角地区则高达 93.8% (见表 1)。

当前, 加快环渤海地区的开发开放, 正面临着良好的发展机遇和国际国内环境。从国际环境看, 世界范围内出现了新一轮的产业结构调整 and 升级浪潮, 国际产业转移在不断加快, 并出现了整个产业链转移以及“软”转移日益加速的新态势。而环渤海地区是当前我国少数几个能够全面承接这种整体产业链转移的地区之一。从国内环境看, 近年来外商在华投资出现了“北上西进”的趋势。所谓“北上”, 就是外商投资在沿海地区出现由南向北转移的趋势, 即由以珠三角为核

[收稿日期] 2008-09-03

[作者简介] 魏后凯 (1963 -), 男, 湖南省衡南县人, 中国社会科学院城市发展与环境研究中心副主任、研究员。

心的南部沿海地区向以长三角和环渤海地区为核心的中部和北部沿海地区转移（见图1）。所谓“西进”，就是外商投资和沿海企业向中西部地区推进的速度在逐步加快。此外，目前中国正处于重化工业加快推进的阶段，而环渤海地区具有发展重化工业的优越条件。

表1 中国三大经济核心区外向型经济指标比较

地区	2006年	2006年	2006年	出口总额占 全国比重(%)		
	人均实际利用 外资(美元)	人均出口额 (美元)	外贸依存度 (%)	2000年	2005年	2006年
全国	48.8	750	33.7	100	100	100
环渤海地区	61.6	698	23.5	18.2	16.9	16.7
长三角地区	189.9	2642	63.6	28.7	38.4	39.1
珠三角地区	141.5	3283	93.8	37.5	31.6	31.5

注：环渤海地区包括京津冀辽鲁，长三角包括苏浙沪，珠三角包括广东。

资料来源：根据《中国统计年鉴》(2007)计算。

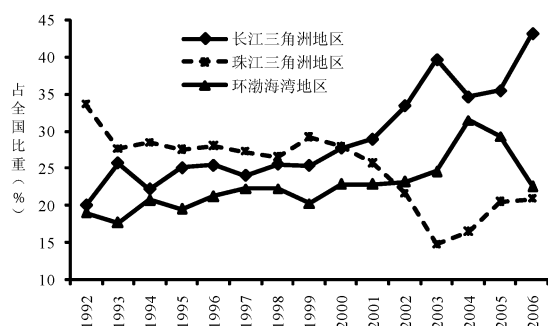


图1 沿海三大核心区实际利用 FDI 占全国比重

资料来源：根据《中国统计年鉴》(各年度)和商务部有关资料计算。

从发展趋势和潜力看，环渤海的京津冀、山东半岛和东北地区，均有条件建设成为我国继珠三角、长三角之后支撑国民经济持续快速发展的重要增长极，由此在全国形成五大增长极的格局。2006年，京津冀、东北地区和山东的人口分别为9554万人、10817万人和9309万人，分别占全国的7.4%、8.4%和7.2%；地区生产总值分别为23672亿元、19723亿元和21847亿元，分别占全国总额的10.3%、8.6%和9.5%。可见，目前这三个地区的人口和经济总量规模大体相当。2007年，京津冀地区实现生产总值比上年增长13.1%，东北地区为14.1%，山东省为

14.3%，均呈现出良好的增长态势。由于这三个地区交通便利，现有基础较好，在今后一段时期内，很容易进入持续快速增长的轨道，其经济总量甚至有可能超过珠三角地区。

因此，加快环渤海地区的开发开放步伐，既是新时期全面提高对外开放水平的重要内容，也是促进国民经济持续稳定快速发展的重要举措。它不仅有利于促进整个环渤海地区乃至中国北方经济的持续快速增长，推动区域经济合作和一体化的进程；而且有利于加快环渤海地区对外开放的步伐，促进沿海地区全方位开放整体格局的形成；还有利于促进东北地区等老工业基地的调整改造，为全面振兴东北地区经济、建设新型产业基地创造条件。

二、环渤海地区的发展潜力与战略定位

相比较而言，环渤海地区具有四方面的优势：一是各类资源丰富，空间配合较好。环渤海地区交通便利，港口密布，能源、矿产、农产品、滩涂和海洋资源丰富，且空间组合条件好，这就为其大规模推进重化工业创造了有利条件。二是科技教育力量雄厚，人才济济。尤其北京地区，是我国高等院校、科研院所和各类人才最为集中的地区，也是世界上著名的知识密集区之一。三是工业尤其是重化工业基础雄厚。天津、沈阳、青岛、大连等均是我国重要的老工业基地，其电子信息、装备制造和重化工业基础较好。更重要的是，环渤海地区拥有一批高素质的产业工人队伍，这是其他地区无法相比的。四是人口城镇分布相对密集，市场潜力巨大。该地区大城市密集，拥有200万人以上的超大城市10个，100~200万人的特大城市13个，50~100万人的大城市17个。这些大城市以及京津冀、山东半岛、沈大等城市密集区的出现，本身就形成了一个巨大的市场。

当然，也应该看到，与珠三角和长三角地区相比，环渤海地区也具有一些明显的劣势，且面临着诸多制约因素，具体体现在以下几个方面：一是产业配套能力较差。这是整个环渤海地区的薄弱环节。即使是北京中关村地区的IT产业，其优势也主要集中在研发和营销环节，而生产制造环节的配套能力远不如苏州、东莞等地。二是

经济一体化程度低。不仅京津冀、山东半岛、辽东半岛三大板块之间联系不够紧密,而且各板块内部一体化程度也较低。三是体制机制不活。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。四是市场化程度较低。由于改革开放滞后,计划经济的观念和色彩仍较为浓厚,地区间行政壁垒较高,各类要素市场发育程度低。五是水资源严重缺乏。2006年,环渤海地区人均水资源量仅有 $259.4\text{m}^3/\text{年}$,只是全国平均水平的 13.4% ,属于严重或极度缺水($<500\text{m}^3/\text{年}$)的地区。

总之,环渤海地区能源矿产资源丰富、科技教育力量雄厚、各种要素空间配合较好、人口和城镇分布相对密集、工业尤其是重化工业基础雄厚,是当前我国经济发展的重要核心区之一,也是今后我国不可多得的少数几个最具发展潜力的地区,完全有条件也有能力建设成为支撑未来我国经济持续稳定快速发展的新增长带。这一新增长带由京津冀、山东半岛、辽东半岛三大增长极有机地构成。从地域范围看,这三大增长极与珠三角、长三角大体处于同一层次。因此,从发展的眼光看,未来环渤海地区的发展潜力是巨大的,这种发展潜力大体可以概括为“一带三极”。也就是说,未来环渤海地区的发展,应该依靠“三极”驱动,并通过紧密的交通、经济和产业联系,形成支撑未来中国经济持续稳定快速发展的新增长带。

根据前述的区域优势和制约因素,在今后一段时期内,要把环渤海地区打造成为新增长带,就必须站在全球的战略高度,明确区域功能定位,积极建设“一带三基地”。所谓“一带”,就是依托快速交通网络 and 北京、天津、沈阳、大连、青岛等中心城市,加快推进京津冀都市圈、山东半岛城市群、沈大城市群建设,将环渤海地区建设成为世界级的大都市带;所谓“三基地”,就是以技术和体制创新为动力,加快推进产业结构升级,不断优化人居和创业环境,构建具有区域特色的新型产业体系,走资源节约、环境友好、生产高效、注重创新、发挥优势、成果共享的新型工业化道路,努力将环渤海地区打造成为世界级的创新创业基地、世界级的高新技术产业

和先进制造业基地以及我国全面承接国际产业转移的重要基地。

三、加快环渤海地区开发开放的战略选择

1. 实行分区规划,建设三大经济圈

环渤海地区由京津冀、山东半岛和辽东半岛三个区域组成。这三个区域的经济独立性较强,相互间经济交流不够密切,各自拥有自己的经济中心和港口。从近中期看,环渤海地区还缺乏形成一体化的经济圈或经济区的条件。在过去较长一段时期内,虽然有关部门和学者曾提出建设环渤海湾经济圈或经济区的构想,但实际上收效甚微。可以说,目前环渤海地区经济发展还没有到达以推进一体化为主体的阶段,也缺乏这方面的综合经济实力。

为此,在近期内,应采取分区推进一体化的策略,着力打造京津冀、山东半岛、辽东半岛三大经济圈,中远期再着重推进整个环渤海地区的一体化。当前,要着重搞好京津冀、山东半岛、辽东半岛三个次级区域的规划和建设,明确各区域的功能定位,搞好城市间产业分工,优化空间结构,使之逐步形成各具特色、功能明确、分工合理、布局优化的三大经济圈。同时,要统筹规划、合理布局,大力推进京津唐、济青烟、沈大三大制造业带的建设,使之成为我国重要的高新技术产业和先进制造业带。在此基础上,还要加强三大经济圈之间的联系和交流,尤其是交通运输联系。这需要加快建设城际快速捷运系统,建成贯通环渤海沿海高速公路,远期可考虑修建烟台至大连、天津至大连的海底隧道,为今后推进环渤海经济一体化、建设环渤海经济圈创造有利条件。

此外,在这三大经济圈中,要突破行政区划的限制,打破条块分割,充分发挥市场机制和中心城市的作用,促进人口、产业的有效集聚和要素合理流动,推动区域经济的一体化进程。一方面,要依托现有产业优势,积极培育一批具有较强国际竞争力的主导优势产业,共同打造面向环渤海的一体化主导优势产业链;另一方面,要整合各方资源,构建一体化的共建共享平台。具体包括:推动交通、通信、煤气、水电等基础设施无障碍对接和一体化进程;实行大型科研设备和

图书资源共享；构建一体化的产权、技术交易和人才市场；搞好投资信息发布和相关政策协调，等等。在京津冀经济圈，要处理好京津的关系，充分发挥京津双城中心的作用；在山东半岛和辽东半岛经济圈，要改变过去那种用行政眼光发展经济的办法，优先支持青岛和大连做大做强，充分发挥其龙头作用。

2. 整合各方资源，联手打造中国北方国际航运中心

可以预见，未来中国将会逐步形成南、中、北三个国际航运中心。目前，以香港、深圳和广州港为主体的香港国际航运中心已基本形成。随着大小洋山港的建设，以上海为中心、江浙为两翼的上海国际航运中心建设近年来也已迈出了可喜的步伐。从长远发展看，除香港和上海外，中国北方地区同样需要一个国际航运中心，逐步取代目前韩国釜山港的地位。釜山是韩国最大的港口城市，2002年集装箱吞吐量达944万标箱，居世界第三位。2007年，韩国釜山港集装箱吞吐量达1327万标箱，排名世界第五；台湾高雄港排名第八，集装箱吞吐量达到1026万标箱（见表2）。目前，釜山已提出建设21世纪环太平洋中心港的战略目标。因此，要打造中国北方国际航运中心，关键是建设面向东北亚的国际主要枢纽港和中转港，与韩国釜山、台湾高雄等港口展开国际竞争。这是一个全国性的大战略，应提升到国家战略的高度。

表2 世界十大集装箱港口排名的变化

2002年			2005年			2007年		
排名	港口	吞吐量 (万标箱)	排名	港口	吞吐量 (万标箱)	排名	港口	吞吐量 (万标箱)
1	香港	1900	1	新加坡	2320	1	新加坡	2790
2	新加坡	1680	2	香港	2242	2	上海	2615
3	釜山	944	3	上海	1808	3	香港	2388
4	上海	861	4	深圳	1620	4	深圳	2110
5	高雄	849	5	釜山	1184	5	釜山	1327
6	深圳	761	6	高雄	947	6	鹿特丹	1079
7	鹿特丹	650	7	鹿特丹	930	7	迪拜	1065
8	洛杉矶	611	8	汉堡	805	8	高雄	1026
9	汉堡	537	9	迪拜	762	9	汉堡	990
10	安特卫普	478	10	洛杉矶	748	10	青岛	946

资料来源：根据有关资料整理。

按照交通部的规划，中国北方国际航运中心

是由青岛、天津、大连3个港城组成的集合体。但在市场经济体制以及港口彻底下放地方的形势下，三港之间竞争有余，联合不足，集合体根本无从谈起。目前，三港的发展目标定位基本一致，即到2010年集装箱吞吐量达到一千万标箱左右，成为中国北方的国际航运中心。为了实现这一目标，三港纷纷加大投资力度，进行大规模的港口扩张。同时，由于三个港口各有优劣，直接腹地人口和经济总量规模大体相同，而间接腹地又互有交叉，因此，三港为争集装箱量和吨位，各打价格战，使竞争日趋白热化。此外，从发展的眼光看，随着河北曹妃甸深水大港的建成，将会改变这种三港竞争的格局，形成多港竞争的局面。

目前，天津、青岛和大连港各有所长，实力大体相当。在近期内，三港之间的竞争还难以分出胜负。无论是天津港还是青岛和大连港，都难以在短期内奠定其龙头地位。这样，就需要充分发挥规划和政策的引导作用，整合各方面资源，鼓励天津、青岛、大连和曹妃甸港在合理有序竞争的基础上进行联合和协作，联手共同打造中国北方国际航运中心。一是大力发展国际中转业务。目前，中国内地大约有400万箱货物经韩国釜山港中转。如果青岛、天津等港能够吸引住这些中转货物，逐步提高中转箱比例，将有可能在近期内超过釜山港，进入国际中转港的行列。这里的关键是要降低成本，全面提高服务质量。二是加强各港口之间的联合和协作。鼓励各港口在集装箱运输线路、港口建设、技术和信息交流等方面进行协作，建立战略联盟和港口之间的协调机制，并采用市场化手段，相互参股、相互投资。三是采取京津共建共用模式开发天津港，搞好京唐港、黄骅港以及新建的曹妃甸港与天津港的合作分工问题。当前可以考虑在海河下游及入海地区为北京建立大型仓储基地。

3. 积极开展自由贸易区的试点工作

天津、青岛和大连是我国第一批沿海开放港口城市。目前，这些城市均设有国家级经济技术开发区、高新技术产业开发区、保税区、保税物流园区和出口加工区等，而且这些“特殊经济区”往往与港口相互集中在一起。近年来，随着对外开放的不断推进，经开区、高新区、保税区

和出口加工区出现了相互融合的趋势。很明显，在一个城市内，集中这么多的“特殊经济区”，不仅导致管理机构重叠，浪费资金和人力，而且容易在招商引资和经济建设上盲目竞争，造成重复建设。从国际经验看，整合各种资源，实行港区城联动和港区一体化，建立符合国际惯例的自由贸易区或自由港将是大势所趋。

环渤海地区是今后我国推进建立中日韩自由贸易区的先行区。自 20 世纪 90 年代以来，国家先后批准在环渤海地区设立了青岛、大连和天津港保税区，随后又批准这三个保税区与其临近港区开展联动试点。2005 年以来，国家又先后批准设立了天津东疆保税港区和大连大窑湾保税港区。很明显，目前的保税港区仍然带有一定的过渡性质。为推进建立中日韩自由贸易区，加快环渤海地区的开发开放，促进区域经济持续快速发展，建议国家在天津滨海新区、青岛黄岛和大连开展自由贸易区的试点工作。具体做法是，在现有区港联动和保税港区建设的基础上，对现行集中连片的各类“特殊经济区”如保税区、保税物流园区、保税港区、出口加工区、经济技术开发

区等进行整合，实行多区整合的港区一体化，建立既符合国际惯例又具有中国特色的自由贸易区或自由港。此外，曹妃甸港也具有建设自由贸易区或自由港的优越条件。国家应借鉴国际经验，在有关政策方面给予相应支持。

4. 鼓励外商投资北上，参与环渤海地区开发

顺应当今国际产业转移加快和外商投资北上西进的趋势，积极引导外商投资北上，参与环渤海地区开发和东北地区经济振兴。充分利用北京、天津、青岛、大连等大城市的优势，建立一批高水平的服务业外包基地，全面承接国际产业转移中制造业的中高端环节和现代服务业。尤其要积极鼓励跨国公司在环渤海地区大城市设立区域性总部、经营性总部、研发中心、设计中心、营运中心、采购中心和财务结算中心等，大力发展生产性服务业，提高产业配套能力。支持北京发展成为中国的国际管理控制中心，青岛和大连发展成为区域性的管理控制中心，使之成为跨国公司和国内大公司总部、研发中心、营运中心的所在地。

Researching on the Strategies of Surrounding Bo Sea Area 's Development and Opening up

WEI Hou-kai

(Center for Urban Development and Environment, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract: Surrounding Bo Sea area is an important core area of our country's economic development and one of the most development potential regions. Speeding up the Surrounding Bo Sea area's development and opening has important strategic sense to the sustained and fast growth in the national growth. Facing the regional superiority and restriction factors of the Surrounding Bo Sea, in order to speed up the development of the area, we must take a global strategic stand, clarify the functional positioning, construct actively one region with three bases. The strategic priority of speeding up the Surrounding Bo Sea area's development and opening are as follows: adopting the integrated strategy of district advancement, in the near future, try to establish three big economic cycles which are the Jingjinji, the Shandong Peninsula, and the Liaodong Peninsula; and then integrate the resources, to make the international shipping center of north China, to impel the country's pilot project in the Tianjin Binhai new area, Qingdao Huang Dao and Dalian free-trade zone, encourage the foreign investment to go north and participate in the Surrounding Bo Sea area's development.

Key words: surrounding Bo Sea area; developing and opening up; strategic choice

(责任编辑:李婉莉)