

中国区域发展新格局与成渝经济区建设

刘世庆

摘要:我国区域经|体化和城市群的发展进入加速阶段;同时,未来五年,西部总体将进入人均 GDP 1000 美元,根据国际经验,这|时期将是工业化和城市化加速的发展阶段。在上述背景下,西部大开发“十|五”深化方向之|(西部大开发区域发展政策的深化方向),应是借鉴东部的重点推进战略,集中力量培育西部地区的增长极,对“十五”提出的西部大开发“三大地带”战略,进|步突出重点、集中力量、区分功能,结合国家“十|五”规划提出的主体功能区建设等要求,划分“三大战略重点区域”(优势地区、生态脆弱地区、沿边开放地区)重点推进。成渝经济区是西部发展条件和已有基础均较好的地区,应在国家层面关注和川渝合作中,共建成渝经济区的繁荣。文章对成渝经济区建设的内容和目标(五个基地、|个屏障、中国增长第 5 极)以及面临的挑战作了阐述。

关键词:经济|体化 西部大开发 川渝合作 成渝经济区

一、中国区域发展的大趋势和新格局

进入 21 世纪以来,我国区域发展和区域增长出现一系列新的特点:第一,东部在继续保持投资、出口、第二产业强劲增长的拉动作用的同时,第三产业、城市群、收入从而消费出现高速增长态势,并成为经济增长新的三大动力,支柱产业正在发生微妙却富有重大意义的变化,上海提出打造先进制造业和现代服务业;江苏提出重点发展精密制造业和现代服务业。在上海、北京等东部中心城市,总部经济方兴未艾,创意产业又崭露头角。第二,以产业复兴为核心内容的东北振兴战略以不同于生态工程、资源开发并外输为核心内容的西部大开发,正在成为 21 世纪中国区域发展格局的又一亮点。第三,中部崛起战略的提出,我国区域政策呈东部率先、东北振兴、西部开发、中部崛起的格局。第四,东部继续处于各种要素集聚的极化阶段,但产业升级要求强烈,并推动部分产业向外转移,在资源、能源、环境、成本的多重因素作用下,邻近的中部省区江西、安徽等已经明显感觉到东部产业转移的浪潮。第五,重化工业呈现加速发展态势。第六,资源能源环境压力愈加突出,社会矛盾和公平发展成为公众普遍关注的话题。当然,东西部差距继续扩大也将是相当一段时间里难以消除的现象。

尤其突出的特点是,区域经济一体化的脚步越来越快,这特别表现在城市化向城市群、城市圈、城市带的推进和深化。

对城市化的评价,我们过去主要以非农人口、非农产业为依据来判断,现在正逐步向人口结构、产业结构、经济密度、城市规模、城市功能、城市密度等多指标评价体系深化。东部发达地区现在评价发展状况时,不仅要考察人均指标,还要看地均指标,我国的城市化水平的提高,不仅表现在非农人口和非农产业比重的不断提高,而且表现在城市密度的不断提高和城市群的成长、成熟、拓展。有的文章将我国较成型的经济区和相应的核心城市群归纳为七大,有的称九龙,有的划分为十大。东部三大城市群不断发展和升级的同时,东北、中部、西部的城市群也在迅速成长,如东北的辽中城市群,中部的中原城市群、长株潭城市群,西部的成渝城市群、关中城市群、北部湾城市群。再从中心城市拓展和城市联盟的角度看,还有大武汉都市圈、重庆都市圈、大成都都市圈、成德绵一体化(成都德阳绵阳一体化)、郑汴一体化(郑州开封一体化)、西咸一体化(西安咸阳一体化)等,郑州开封间 70 公里的高速公路已经开通,电话区号已经统一,西咸一体化提出“八同四化”,电话并网与交通同网同时启动,成德绵城际快速通道和成都地铁建设也已启动,也在酝酿统一电话区号,国家发改委今年与亚行签署了“中国大都市圈研究——以大成都经济区和武汉城市群为例”。区域经济的一体化借助国际化和国际合作机遇,如 10+ 1、10+ 3 APEC、上海合作组织等,尤其 2006 年 APEC 会议和国家主席胡锦涛出访越南、老挝、印度、巴基斯坦并签署一系列文件,我国沿边面向南亚、东南亚的对外开放

和国际合作,出现更加繁荣的局面,沿边地区也正在崛起和形成若干城市群和经济区的雏形,如环北部湾经济区、泛珠三角经济区等,我国城市群的发育和布局也可说是星罗棋布了,虽然许多城市群的发育还处在较低的阶段。

二、西部大开发的深化方向与成渝经济区建设

未来五年,西部总体将进入人均 GDP 1000 美元水平,根据国际经验,这一时期将是工业化和城市化加速的发展阶段。在上述背景下,西部大开发“十一五”深化方向之一(西部大开发区域发展政策的深化方向),应是借鉴东部的重点推进战略,集中力量培育西部地区自己的珠三角、长三角,西部大开发“十五”提出的“三大地带”战略^①,在“十一五”应进一步集中范围、突出重点、区分功能。结合国家“十一五”规划提出的主体功能区建设等要求,我们认为可划分“三大战略重点区域”重点推进。一是西部发展基础和条件较好的地区,包括成渝地区、关中地区、省会城市、中心城市等,加快发展,培育西部经济的火车头和领头羊。我们认为,西部也需要培养增长极,光有全国性增长中心不足以带动广大西部地区发展。二是西部生态脆弱地区和民族地区,这类地区面临特色产业、生态建设、少数民族地区发展政策的三大机遇,加速发展的势头在“十五”末已明显显现,但开发与保护的矛盾在生态脆弱地区特别突出。我们认为,生态脆弱地区的发展不仅要强调建立补偿机制和政策,而且要强调建立以生态产品商品化为基础的生态经济,在主流经济(市场经济)中确立自己的地位和所得,避免边缘化危机。三是沿边大开放:新疆、云南、广西、内蒙古四省区将成为中国推行睦邻、安邻、富邻外交政策的前沿阵地^②,涉及东南亚、南亚、中亚、东北亚。在中亚地区,哈萨克斯坦、土库曼斯坦的石油天然气已经和正在建设输向新疆的油气管道,中哈输油管线(哈萨克斯坦阿塔苏—中国新疆阿拉山口输油管线)一期工程 2005 年已经完成,年设计输油 1000 万吨,二期工程 2011 年完成,向中国再增加 1000 万吨输油,新疆将成为中国油库,在国家能源安全和世界能源战略的地位更加凸现。在广西,越南总理倡导的“两廊一圈”(即“昆明—老街—河内—海防—广宁”、“南宁—谅山—河内—海防—广宁”两个经济走廊和“环北部湾经济圈”);在云南,面向东南亚开放的大湄公河次区域合作,均已进入实质性实施阶段,曼昆(泰国曼谷到中国昆明)高速公路正在加紧施工,泛亚铁路(新加坡到中国昆明)开始设计,我国与东盟 10+1 合作中实施了早期收获计划,对缅甸、老挝、柬埔寨三个欠发达国家提前实行零关税政策,2006 年 11 月 12~19 日 APEC 河内会议,更将中越合作建设“两廊一圈”、合作开发南海能源等区域合作推向新的高点^③,中国与巴基斯坦等国的传统友谊进一步深化,巴基斯坦成为中国在南亚第一个实施早期收获协议的国家,中国与印度搁置分歧谋求合作,更被形容为“龙象共舞”,甚至出现“喜马拉雅经济圈”的预测和期待。在内蒙古满州里与俄罗斯接壤的地区,

扩大自由贸易区建设得到双方赞同和积极推动。尤其是 2006 年 11 月 15 日至 26 日,国家主席胡锦涛出席在越南河内举行的亚太经合组织第十四次领导人非正式会议,并对越南、老挝、印度、巴基斯坦进行国事访问,在不到 12 天的行程中,胡锦涛主席出席 88 场活动,同各国领导人进行深入务实友好的会谈,就双边关系和共同关心的国际和地区问题交换意见,就亚太区域合作阐述政策主张,他广泛接触各界人士,多次发表重要演讲。访问期间,中方与各国签署了涉及多领域合作的 54 个文件,发表了 5 个联合声明和宣言,将我国周边睦邻友好推向一个新的里程碑^④。西部地区与 14 个国家和地区接壤,周边国家有十几亿人口,目前已形成不同规模、不同层次的近百个边境口岸。无论从已经开启的沿边开放态势还是从国际战略和地缘战略看,可以肯定,我国沿边开放“十一五”将有较大推进,从而推动新疆、云南、广西、内蒙古四省区及其他省份加快发展。

三、川渝合作共建成渝经济区的繁荣

川渝合作的核心任务是建设成渝经济区,其主要内容和目标,我们在《成渝经济区发展思路研究报告》中概括为“五个基地一个屏障,全国增长第 5 极”。

成渝经济区开发历史悠久,发展道路独特;水资源、水能资源、天然气资源和钒钛等矿产资源特别丰富;有良好的工业、农业、交通、科技、教育基础,是西部经济最发达,经济密度最高的区域;是国家重要的国防科技研发生产基地;是西部城市密度最高的城市密集区,全国少有的双核城市群;是长江上游生态

① 2000 年 12 月 27 日颁发的《国务院实施西部大开发若干政策措施的通知》中,将西部地区划分为西陇海兰新线、长江上游、南(宁)贵(阳)昆(明)三大跨行政区域的经济带,其中,长江上游经济带包括川渝藏三个省市自治区。之后,考虑到民族地区经济发展的特殊要求,在《“十五”西部大开发总体规划》中,将西藏、新疆等民族地区单列出来进行规划。

② 胡锦涛:《共创上海合作组织更加美好的明天》四川日报 2006 年 6 月 16 日。胡锦涛在上海合作组织峰会上再次指出:“世界关注中国的发展,关心中国未来的发展道路。我愿在此庄严重申:中国将坚定不移地走和平发展道路,坚持实施互利共赢的开放战略,坚持与邻为善、以邻为伴的周边外交方针,奉行睦邻、安邻、富邻的周边外交政策。”

③ 2006 年 11 月 12~19 日 APEC 河内会议期间,中越两国于 2006 年 11 月 17 日在河内联合发表《中越联合声明》。《中越联合声明》指出:加快“两廊一圈”建设进程,切实稳步推进具体项目合作。加强在地区、跨地区和国际经济机制中的合作,推动东盟与中国的全面经济合作关系。双方签署了《关于扩大和深化双边经济贸易合作的协定》,并一致同意尽快付诸实施,全面规划两国未来 5 至 10 年的经贸合作方向,确定重点合作领域,为促进两国经贸合作发挥积极作用。双方还签署了《关于开展“两廊一圈”合作的谅解备忘录》和其他经济合作文件。

④ 何伟:《周边睦邻友好关系新的里程碑——李肇星谈胡锦涛出席 APEC 第 14 次领导人非正式会议并访问亚洲四国》,央视国际网(www.cctv.com) 2006 年 11 月 26 日。

环境的安全保护带;是西部少有的符合经济区基本条件、具有巨大生产能力和开发潜力,能够带动西部地区经济繁荣和提高全国综合国力的重要经济区。虽然成渝经济区与长三角、珠三角、京津冀等相对发达的经济区相比有许多劣势,但由于它位于西部的核心地区,具有连接西北、西南和通海达疆的优越条件,构成了国家的战略后方基地;在产业结构上,全国能源基地、重型装备制造基地、国防科技工业基地的地位十分明显,近年来以Ⅱ产业为先导的高新技术产业、特色农副产品加工业发展迅速,长江上游生态屏障的作用越来越重要。因此,我们在《成渝经济区发展思路研究报告》中提出:成渝经济区具有与长三角、珠三角、京津冀等经济区不同的区域特点和不同的经济结构特色,它在全国的区域分工和空间布局中完全可以扮演一个“五个基地、一个屏障”(国家的能源基地、重型装备制造基地、国防科技工业基地、以Ⅱ产业为先导的高新技术产业基地、特色农副产品加工基地和长江上游生态屏障)和带动西部发展的重要角色。从未来发展的趋势看,成渝经济区完全有可能成为我国经济增长的第五极。

川渝合作的空间十分广阔,川渝两地在历史文化经济产业环保诸方面,都具有联系和互补。两地产业的互补优势已在逐步显现。建设长江上游生态屏障和保障三峡库区环境安全,也离不开川渝合作。特别是成渝经济区空间结构的双核型,重庆和成都的首位度那么高,他们在成渝经济区建设中具有举足轻重的作用,四川省“十一五”规划的五大经济区中,川东北经济区、川南经济区与重庆有着紧密联系,他们的发展离不开重庆的辐射带动,同时他们又是重庆的重要腹地,向家坝、溪洛渡等金沙江大规模水电开发,川东北大型天然气田的发现和开发,不仅是四川的机遇,也是重庆的机遇,更是两地合作发展的机遇。

成渝间大规模交通建设更将为两地的合作和发展带来机遇。过去我们说成渝两地交通时,我们只使用“成渝”即可让人明白,现在,我们要使用“成渝南线”(成都—内江—重庆)、“成渝北线”(由两条线组成:成都—遂宁—重庆,绵阳—遂宁—重庆)、甚至“成渝中线”才能说得清楚(已有方案倡议成渝中线:成都—简阳—雁江区—乐至—安岳—大足—璧山—北碚青木关附近接入遂渝高速,全长270公里,比成渝南线缩短70公里,比成渝北线缩短30公里),成渝经济区环线和沟通区外的大规模交通建设,将为两地合作和发展奠定坚实基础。

四、成渝经济区:挑战第5极的重任

成渝经济区能否成为第5极?我认为,至少面临以下挑战:(1)在东部,三大增长中心继续快速发展并出现“三级跳”:珠三角→长三角→环渤海,在长三角、珠三角继续高速发展的同时,环渤海出现异常强劲的发展势头:京津冀跨区域规划、天津滨海新区建设、空客A320落户天津、曹妃甸港及重化工基地建设、山东半岛和广东大规模核电建设、山东的高速增长、辽宁“五点一线”开放战略的实施^⑤中东石油巨头

到我国沿海设厂^⑥;(2)在中部,大武汉城市群、长株潭城市群的高速增长,东部要素和产业转移带动江西、安徽等中部地区的高速增长;(3)在西部,西安和关中发展势头迅猛,2002年提出的“西咸一体化”战略已进入实质性运作阶段,并提出“到2015年,两座城市融为一体,经济实力达到发达地区水平,居西部城市首位”的奋斗目标^⑦;沿边开放如火如荼:内蒙古超乎寻常的高速增长、环北部湾经济区的建设提速,10+1、9+2、CEPA、APEC等机遇;成渝经济区能否成为继东部三大增长中心和东北地区之后的第5极,不仅面临中部的挑战,而且面临西部的挑战。

成渝经济区面临的挑战还在于:多重任务和功能重叠,多重矛盾交织:既要发展经济,也要关注环境,西气东输、西电东送、南水北调西线工程、长江上游生态屏障建设、三峡库区环境保护,这些与经济发展是存在一定矛盾的,如何处理这些问题,对成渝经济区是一个很大的挑战,因为长江上游对全国的生态环境具有巨大影响。

我们欣喜的看到,川渝两地多层次、多主体、多形式的合作热浪,正在不断延伸;政府、学界、民间、企业、媒体等多层次的推动,在不断拓展;川渝两地2004年签定的“1+6”协议,国家层面关注和两地学者合作的《成渝经济区发展思路研究报告》成果,川渝两地不断举办的各种合作会议,若干城市点对点合作的启动,2004年以来先后在重庆、成都、自贡、泸州等地举办的各种川渝合作论坛和活动,2006年6月,在重庆举办《川渝产业合作论坛》,紧接着,10月又在遂宁举办川渝商会组织的企业家为主体的《泛成渝经济圈商会合作峰会》,川渝合作已经从学者研究、政府主导,向企业主体、民间互动和企业互动不断深化。这次的会议还是已持续20多年的西南六省区市第21届经济协调会的一个内容,这愈加给重庆会议添加了浓浓的亲情和热潮,让人更感亲切。我们对川渝两地的合作前景,充满信心,因为它是大势所趋,是民心所向。让我们携手共建成渝经济区更加美好的未来。

(作者单位:四川省社会科学院西部大开发研究中心)

所在地:成都市 邮编:610072)

(责任编辑:敏生)

⑤ 辽宁提出“五点一线”的沿海开发开放战略,即:五点一线,集体出海,以线带面,使辽宁融入环渤海经济圈,借助外力推动东北振兴。五点一线指:锦州湾沿海经济区、营口沿海产业基地、大连长兴岛临港工业区、黄海沿岸的丹东产业园区、大连庄河花园口工业园区。参见李明三、王娜:《辽宁集体出海,接过天津接力棒》,《21世纪经济报道》2006年6月23日。

⑥ 朱力:《中东石油大佬欲来华炼油 中国原油进口新路线图》,和讯网(www.hexun.com)2006年11月19日(来源:中国经营报)。

⑦ 马晖:《西咸咸阳一体化 交通先行》,《21世纪经济报道》2006年11月10日第7版。