

成渝经济区生产力布局研究

傅 铭
四川省级机关党校 四川 成都 610017

【摘 要】成渝经济区是中国布局现代生产力,强化国家经济社会安全的理想区域,设立成渝经济区是合理布局中国生产力的客观需要,也是深入落实西部大开发的客观需要。四川省在未来5-10年的发展中应当穷尽地利之势,合理布局生产力,积极开展区域内合作与竞争。为此,四川在成渝经济区生产力合理布局中的对策应当适当调整“一极、一轴、一区块”政策,积极扶持川南区块和川中北区块的发展,促进攀西地区的开发,从而改变中国经济战略布局和战略生态。

【关键词】成渝经济区 生产力布局 西部大开发 区域合作与竞争

近日,国家发展与改革委官方网站全文发布《成渝经济区区域规划》(以下简称《规划》),成渝经济区正式登上历史舞台。《规划》从指导思想、战略定位、发展目标、总体布局、统筹城乡发展、构建现代产业体系、加强重大基础设施建设、加快社会事业发展、加强生态环境保护和资源利用、深化改革开放等方面,对成渝经济区未来5-10年发展进行了详细而明确的规划。体现了成渝经济区生产力布局的总体需要,为推进西部大开发战略的深入实施,促进成渝经济区科学合理地利用自然资源和社会资源,实现经济又快又好发展创造了条件。

在成渝经济区未来若干年的发展,遵从生产力布局的基本规律,促进资源的合理利用,对于实现成渝经济区的发展目标,具有重大意义。

一、成渝经济区是中国布局现代生产力,强化国家经济社会安全的理想区域

1、成渝经济区地理区位优势有利于强化国家经济安全

成渝经济区地处中国腹地四川盆地及其东南边缘,北有秦岭与黄土高原相连,南与云贵高原接壤,西为横断山脉与青藏高原相衔,东隔大巴山、巫山山脉与中原相望,向东、向北、向南交通逐渐便利。向东,随着长江水道的整治和沿江港口设施的兴建,襄渝、万宜铁路及郑万、隆黄铁路干线的建成和成都至上海、万州至利州等高速公路干线一道,使进入中原之地道路坦途;向北,宝成铁路及成兰、兰渝、西(宁)成、西(安)成铁路干线的建成和川陕高速公路及绵阳至西宁、万州至达州至西安公路干线的建成,蜀道成通途,西北相守望;向南,成昆、内昆、渝黔铁路及成贵、渝昆铁路的建成和成都至自贡至赤水、宜宾至攀枝花、重庆至宜宾至昆明等交通干线将云贵高原连成一体。自然的阻隔与现代化的交通网络,构成特殊的区位优势,使成渝经济区在中国经济版图中具有特殊的意义,有利于强化国家经济安全。

事实上,自从两千多年前都江堰灌溉工程建成以来,成渝经济区所在的四川盆地就被称之为天府之国。人民勤劳,物产丰富,使其在中华民族的发展史中有了特别的意义。正如现代大文学家余秋雨所说“每当我们的民族有了重大灾难,天府之国总是沉着地提供庇护和濡养”。一个强大的成渝经济区,实力强劲的四川盆地,对中华民族来讲实为幸事。建设高度发达的成渝经济区,使之成为西部重要的经济中心,全国重要的现代产业基地,深化内陆开放的试验区,统筹城乡发展的示范区及长江上游生态安全的保障区,是历史和时代赋予我们的责任。

2、成渝经济区的发展空间和发展潜能,足以承担起强化国家经济社会安全的重任

规划中的成渝经济区,包括重庆市的31个区县和四川省的15个地级市,区域面积20.6万平方公里,人口约1亿,劳动力资源总数达到6900万人,专业技术人员超过210万,拥有大量的高等院校和科研院所。物产丰富、资源富集,是全国粮食、畜禽、水产、果蔬、茶叶、蚕桑、地道药材、经济林竹等重要农产品的主要产区之一,是装备制造、汽车摩托车、电子信息、生物医药、能源化工、冶金建材、经纺食品、航空航天业的重要基地,是重要的物流、商贸、金融中心和全国重要的旅游目的地。城镇化率达到43.8%,拥有以重庆、成都为核心的全国第八大城市群,城市密度达到每万平方公里1.76座,比西部平均多1.49座,比全国平均多1.03座。每平方公里产出350万元,比西部高出310万元,比全国平均高出227万元。经济密度是西部平均经济密度的1.4倍,是西部最发达地区。交通体系完整,铁路、公路、内河、民航、管道运输相互衔接,安全可靠,发展空间巨大。

但是,与长三角、珠三角、京津冀、大西安、大武汉等经济区相比,成渝经济区农业特色明显,四川目前还是农业大省,重庆市与其他直辖市相比,农业地区的比重也是最大的,经济区人均GDP等经济指标靠后,综合竞争力有待进一步提升。从投资环境,特别是金融软硬环境与五大经济区均存在一定的差距。成渝经济区区域内的产业,以内向型

经济为主,对外资的吸引力不够,企业投资效率和盈利能力有待提升。所有这些,又为成渝经济区的发展蕴藏了巨大的潜能。在国家的扶持和四川省的参与下,成渝经济区在成渝双核的相互竞争与合作中不断发挥区域优势,扬长避短,弥补不足,必将迅速建立起有自己特色竞争力的生产力布局,将成渝经济区建设成为中国经济发展的新的增长极。

二、设立成渝经济区是合理布局中国生产力的客观需要,也是深入落实西部大开发的客观需要

改革开放以来,我国强调沿海发展战略,强调以先富带动后富的方式发展中国社会生产力,客观上对我国经济的发展起到了很好的效果。我国的经济实力和综合国力,在短短的二三十年时间内得到了空前的发展。沿海发展战略和先富带动后富政策的实施,之所以能够在短短的二三十年内取得如此巨大的成效,是因为他们本身内在地包含了生产力集中发展原理和生产力布局的客观规律,反映了生产力发展的现实需要。

深入研究世界各主要发达国家生产力布局状况,现代世界各国成功的生产力布局,都必须遵循如下基本原则,即积极参与国际经济大循环原则、地区发展潜力和发展空间原则、生产力布局不平衡原则、生产力集中布局发展原则和国家安全战略原则。当然,生产力布局的这些原则,并不是每个国家或地区生产力布局都必须严格遵守的,但却是每个国家或地区布局生产力发展时必须认真思考的问题。我国沿海发展战略和先富带动后富政策,至少集中体现了生产力布局的前四个原则。众所周知,邓小平在设计我国沿海发展战略时,也是有主有次的,发展也是有侧重点的。之所以如此,是因为对于我国绵延数千公里的海岸线及其毗邻地区,我国没有实力对此同时加以开发。开发的起点是从经济条件与技术条件较好的地区入手,设立经济特区,逐步开放发展,是生产力布局基本原则更加灵活与务实的运用。

上世纪末,在沿海开放开发战略取得显著成效,沿海地区经济飞速发展、经济社会取得巨大进步之际,我国开始把经济社会发展的战略目光,投向了广袤的西部地区,提出了西部大开发这一新的发展战略。我国的西部地区,地域辽阔、发展水平比较低,发展潜力巨大。实施西部大开发,既是沿海发展战略的延伸,为沿海发展战略提供更加良好的环境和厚重的经济社会支援。同时,西部大开发战略更是国家安全战略的具体体现,使我国的国家安全具有了巨大的战略纵深。成渝地区地处中国西部的四川盆地,土地肥沃、物产丰富、资源富集。在中国历史上,每当国家危难,四川盆地以其丰富的资源和物产,给予国家安全以巨大的人力财力的支撑。同时,四川盆地也是历史上南方丝绸之路的起点区域。开发成渝地区,促进其经济社会快速发展,无疑对国家安全和整个西部地区的福祉意义深远。

西部大开发战略实施十多年来,国家为西部开发进行了大量投资,依托亚欧大陆桥、长江水道、西南出海通道交通干线,发挥中心城市作用,以线串点,以点带面,逐步形成我国西部有特色的西陇海兰新线、长江上游、南(宁)贵、成昆等跨行政区域的经济带,带动其他地区发展,有步骤、有重点地推进西部大开发。《西部大开发“十一五”规划》,把实现西部地区经济又好又快发展,人民生活水平持续提高,基础设施和生态环境建设取得新突破,重点区域和重点产业的发展达到新水平,教育、卫生等基本公共服务均等化取得成效,构建社会主义和谐社会迈出扎实步伐作为发展目标,建设经济繁荣,社会进步、生活安定、民族团结、山川秀美、人民富裕的新西部。在此过程中,不断探索我国西部生产力布局的重点地区和重要地带,完善西部大开发战略生产力布局的历史任务,在西部形成了两个重点发展区域即成渝新区和以成渝经济区为框架的两江新区及天府新区,最终确定了中国西部生产力布局的总体格局。

三、穷尽地利之势合理布局生产力,积极开展区域内合作与竞争

《规划》对成渝经济区的产业布局做了详细的规划,对成渝两市来讲,可谓是全面而具体。但是产业布局不等于生产力布局,只是生产

力布局的物的方面。生产布局除了产业布局外,还包括以人口状况为基础的人力资源布局,强调产业布局与人口资源布局相适应,人口资源布局推动产业布局发展。单纯强调产业布局而忽视人口资源布局,只会走入地区经济现代化的陷阱,失去经济发展的强力后劲。上海与日本的东京相比,在中国成不了经济老大,经济高度现代化的上海有可能被挤出前十位,原因就在于此。因此,成渝经济区要获得长足发展,并推动中国城镇化进程,在注重产业布局的同时,应当精心谋划区域内的人口布局,在不断消化吸收本地人力资源的同时,有计划地吸收四川盆地盆周山区的人口,改变人口对盆周山区土地承载的压力。此外,在匹配成渝经济区人口布局时,还应积极吸引西部及全国的高层次人才到经济区就业与发展,积蓄区域经济发展后劲。

在成渝经济区内部,就区域经济与竞争来讲,无论从政治因素或是从自然因素看,成都市都无法与重庆市竞争。从政治因素看,重庆是直辖市,成都只是副省级城市;从自然因素看,重庆有长江水道同我国的中原地区及发达的沿海地区,特别是长三角相连接,便利的水路运输可以使重庆的各类产业在与中原、长三角地区及我国发达的沿海地区的交换中获得巨大的利益。因此,在区域内的合作与竞争中,虽然成都市与重庆市是区域内的双核城市,但重庆市占尽天时、地利之优势,单纯的成渝竞争,成都市无疑将处于下风。

在区域竞争中,成都的出路在于依托四川省的优势进行发展。从区域的整体看,重庆所占面积比四川省小得多;就长江水道的自然资源而言,虽然重庆拥有的长江水道因三峡库区的存在对工业生产的支撑更具价值,但四川省拥有从乐山经宜宾到重庆的川江水道和已经部分渠化了的嘉陵江水道,并且两岸资源更丰富,腹地更广阔,具有更大的发展潜力。因此区域内成渝双核的合作与竞争,加上四川省的因素,必然好戏连连,风声水起。

在成渝经济区的发展中,如何发挥中央政府和四川省的作用,促进区域内生产布局更加合理呢?笔者认为,除了重视《规划》明确的成渝之间沿路工业带外,更应重视两大经济区块的发展。其一是以宜宾、泸州、乐山及自贡、内江为主体的川南区块的发展。此区块拥有漫长的川江水道和岷江下游水道,极易与重庆的发展相联系,在未来的发展中,如果能得到中央政府和四川省的强力支持,获得较快发展,将成为区域内经济发展的第三核。同时,随着未来渝昆铁路和公路的贯通,金沙江水电开发,宜宾至攀西大通道的开辟,以及中缅铁路的建成,缅甸实兑港和皎漂港的开发利用,川南区块将成为经济区向中南半岛、印度洋沿岸和非洲、欧洲发生密切联系的重要支撑点。大批经济区物资从宜宾集结向西南通向印度洋,不仅将大大缩短在途时间,而且也会因运输费用的降低而增强产品的竞争力。其二是以南充、广安、遂宁为主体的川中北区块的发展。此区块有良好的嘉陵江水道,并且广安与重庆已经形成了较为紧密的联系,他们联合起来围绕嘉陵江做文章,在嘉陵江沿岸放开手脚发展现代生产力,使区内人力资源和各类自然资源得到充分利用,写好在此区内布局生产力的文章。如此,一个鲜明的成渝经济区生产布局跃然纸上,实现适度集中发展,又快又好发展的战略目的。

从区域生产布局的态势看,四川在落实《规划》的过程中,应努力促使以成都为首的成绵乐经济带和以宜宾为首的川南经济区块以及以南充为首的川中北经济区块的形成和发展,以品字形布局开展同重庆的经济合作与竞争。中央政府在考量对成渝经济区的发展时,不应重视考量成渝双核的发展问题,而且应更加重视以宜宾为首的川南区块的发展,研究其如何能够将两江新区和天府新区的相关的金融财政税收政策运用于川南区块的发展,促使该区块成为区域经济发展的第三核,并成为成渝经济区西出印度洋的前进阵地。同时,重视以南充为首的川中北经济区块的发展,通过金融财政税收政策,充分利用区内的人力资源和自然资源,在嘉陵江沿岸形成“一头”或“两头”

在外的加工贸易区。如此,成渝经济区的生产布局才能尽善尽美,科学合理,防止成渝双核过强过大、川南与川中北区块“大树底下不长草”的困境出现。

四、四川在成渝经济区生产布局合理布局中的对策

总体而言,目前四川矿产资源主要集中在川南区块和与川南区块相连接的区域外的攀西地区,水能资源集中于西部,现代工业发展较好的地区为成绵乐区块(该区块由于缺乏为数众多的发达的现代工业镇等因素而尚未形成经济带)以及宜宾、泸州、自贡、南充、遂宁等点,消费市场也主要集中于上述地区以及重庆。随着川南区块的发展,未来将密切同云贵两省的联系,并将进一步影响中南半岛及印度洋地区。中国西北地区及中亚也将受其影响和带动。

但是,就目前而言,自然资源丰富的攀西地区和金沙江水道开发不足,乐山宜宾至重庆水道,嘉陵江水道,由于两岸缺乏密集的现代产业集聚区而未能充分利用,现代工业发展较好的成绵乐地区,工业也多集中于大中城市,对于镇级城镇工业发展的指引不足。针对以上情况,建议四川在成渝经济区的合作与竞争中采取如下对策。

1、适当调整“一极、一轴、一区块”政策

对于“一极”、“一轴”地区应当充分发挥他们的优势,放手让其发展。对于“一区块”地区则继续鼓励他们与重庆合作,密切与重庆的经济联系,使其在支援重庆的建设中不断地使自身也获得长足的发展。四川省则重点扶持川南区块和川中北区块的发展,给予四川省的最大权限支持,并力争中央政府给予特殊的金融财政税收政策。在此基础上,积极引导川南区块和川中北区块内部在政策机制上走向一致,互相协调,共同发展。

2、攀西地区资源开发利用不足,金沙江水电资源尚未开发,应在扶持川南区块的发展中,加快以西昌和攀枝花市为两极的安宁河谷开发和金沙江开发

其开发的意义,不仅在于能够促进成渝经济区的发展,而且更为重要的是,随着中缅铁路建成和水运的开发,此区域是中国内陆经济走向印度洋的前进基地,降低中国经济对马六甲海峡的依存度,对中国经济战略布局和战略生态将发生重大影响。

3、认真贯彻执行《规划》建议“一圈四带”生态网络构想

阿坝州地震频繁,甘孜州及盆周山区交通不便,因此在建设成渝经济区,促进城市化发展的进程中,不宜在该区域建设大中城市。这些地方的城市化进程,可以考虑在川南区块和川中北区块的沿江地区以用地指标对换等形式借地建镇、借地建城,积极引导阿坝、甘孜及盆周山区市县的资金、技术和劳动力向区内转移,满足其城市化发展的需要。川南区块和川中北区块获得人气和资本资源的集聚效应。在财政体制上,四川省应促进川南区块和川中北区块的相应地方财政,建立平行划拨机制,将盆周山区相应县市的投资和新建或迁入企业生产产生的地方税费划拨于相应县市财政,使阿坝、甘孜及盆周山区市县能够实现异地组织生产,异地解决本县市的就业压力、实现农村劳动力向工业和第三产业转移,异地增加本级财政收入。通过相关配套措施,提高他们参与川南区块和川中北区块建设的积极性,壮大和发展四川经济,壮大和发展成渝经济区的生产力。

参考文献

成渝经济区区域规划

作者简介

傅铭,本名傅茂根 学士,1963年5月生,四川岳池人,先后毕业于华东师范大学哲学专业和四川师范大学政治教育(经济管理)专业,哲学社会生产力布局研究方向,四川省级机关党校哲学社会科学教研部副教授,中国管理科学研究院特约研究员,四川合泰律师事务所兼职律师。

五、结束语

当前社会对“三公”经费公开的热议,凸显了社会公众对我国行政机关行政成本管理的高度关注。如何对以“三公”经费为代表的行政成本进行管理,已经成为我国政治改革的一项重要任务,对于一向以政绩衡量各部门绩效的行政体制来说,这既是重点又是难点。因此,强化行政成本管理,真正扼制住不合理的行政消费,不应只是停留在口头上,需要拿出破釜沉舟的勇气,进行大刀阔斧的改革。

参考文献

- [1] 帅恒.“三公”经费公开应规范化、科学化.公民导刊,2011(06): 55
- [2] 丁东.公布三公消费的明细账.炎黄春秋,2010(04):44-45
- [3] 康达华.降低行政成本 建设节约型党政机关.江海纵横,2010(02): 25-28
- [4] 李悦嘉.我国政府行政成本管理探析.东方企业文化,2010(01):73

(上接第53页)

内部强化对行政成本的管理。一是通过建立统一规范的办公条件制度,约束各级党政机关的豪华腐败之风;二是建立节约奖惩制度和确定公务员的职务消费范围,规范公务员的消费行为,从制度上约束“三公”消费;三是建立资源浪费行为责任追究机制,提高各行政部门的节约公务资源意识。通过相关制度的确立,从制度上规范各部门的行政行为,进而降低行政成本。

4、提高公众参与度,强化社会监督

社会监督是保证行政部门进行有效行政成本管理的外部力量,也是目前我国行政制度缺少的最主要的力量。要提高社会公众对行政机关的监督,就必须积极引导公众参与到政府的管理中来,要逐步进行民主制度改革,逐渐恢复公众的知情权、质询权,从而使行政机关赢得公众的信赖。只有公众积极参与到行政成本管理中来,才能使公众真正体会到自身的主人翁地位,也就能积极加入到对行政部门的监督中来。