

解读政府工作报告中的地理学

■ 刘良恒 杨金志 朱国亮 报道

区域经济地理学

政府工作报告中提出,把培育新的区域经济带作为推动发展的战略支撑。一些参加全国两会的代表委员表示,培育新的区域经济带,将打造区域发展的“升级版”,令中国的“经济地图”纲举目张,对未来影响深远。

长江经济带:巨龙昂首,全身舞动

“报告描绘出了我国区域经济发展‘升级版’的蓝图。”全国人大代表、经济学家张兆安表示,报告一方面提出要深入实施西部大开发、振兴东北、中部崛起、东部转型升级、帮扶“老少边穷”地区等既定的战略方针,同时又提出要谋划区域经济发展新棋局,由东向西、由沿海向内地,沿大江大河和陆路交通干线,推进梯度发展。

张兆安对报告中提及的长江经济带尤为看重。“摊开中国地图可以看到,由东向西、由沿海向内地,沿大江大河,至关重要的一条经济带就是依托‘黄金水道’的长江经济带。它从上海为龙头的长三角地区起始,途经以皖江城市带、环鄱阳湖城市群、武汉城市群、长株潭城市群为主体的长江中游城市群,直抵长江上游的成渝经济区。几个城市群,连成一条带,区域经济发展将呈乘数级提升。沪汉蓉客专线将来开通运营后,‘黄金水道’与高速铁路将成为长江经济带的‘虎之两翼’。”

此外,陇海、京广和京九等以铁路连接的经济带,也将迎来新一轮整合与发展。“几纵几横的经济带成型后,中国的‘经济地图’将纲举目张,以点带线、以线带面,中国经济将迎来全新格局,更上一个台阶。”

一些代表委员表示,可以预见,在全面深化改革的大背景下,通过培育新的区域经济带,可以形成一批产业完整、经济联动作用明显、消费带动强的区域经济共同体。“有的地方区位优势好,有的金融环境优,有的物流条件得天独厚,合作肯定多赢。”全国政协委员、正泰集团董事长南存辉说。

三大区域协同:“火车头”要跑在前列

政府工作报告提出,推进长三角地区经济一体化,深化泛珠三角区域合作,加强环渤海及京津冀地区经济协作。

“三大经济区是引领我国经济发展的‘火车头’,理应在区域协作中跑在前列。”全国政协委员牛有成说,比如京津冀地区的协同发展,京津冀自然环境、人文历史相连相近,决定了区域协同发展具有良好基础。而且京津冀三省市各有优势,可以形成互补。

“与此同时,我们建立了‘增长极’,但是不能‘增长急’,而要‘增长集’。”牛有成建议,应从国家层面做好顶层设计,积极培育市场运作机制,研究做好政策支撑。

区域经济发展,要金山银山,也要绿水青山。全国人大代表、浙江省奉化市滕头村党委书记傅企平说:“近段时间以来,国家已经启动长三角、京津冀等区域大气污染防治协作机制,令人欣慰。区域经济带的发展,可以在更大的范围内兼顾落实改革举措,促进经济社会发展,拉动内需增长,协调生态保护。”傅企平说。

摒弃“画地为牢”,杜绝“政策洼地”

代表委员认为,促进区域经济发展,必须靠改革推动,要发挥市场的决定性作用,还要坚决摒弃“画地为牢”“关门过小日子”的过时思维。全国政协委员、中国(海南)改革发展



研究院院长迟福林说,现在区域发展战略与过去不同。“以往搞个特区开发区,要给政策,现在不应再是这样。我国经济已经走到必须全国统一布局,必须是区域战略服务全国全局的大战略,在统一布局下考虑区域发展。”

迟福林认为,统一布局下,要允许地方更多灵活性,在制度创新上有些创新。“我们必须面临新一轮结构性调整,整个区域布局调整的主题,这就要求身在‘带’中的成员能够打破传统地方保护主义思维,立足全局发展的角度,采长补短,整合资源,实现互惠共赢。”

全国人大代表、浙江口康集团董事长戴天荣说:“创新、融合,将是这些区域联动发展的主题,这就要求身在‘带’中的成员能够打破传统地方保护主义思维,立足全局发展的角度,采长补短,整合资源,实现互惠共赢。”

对外开放地理学

上海自由贸易试验区、丝绸之路经济带、21世纪海上丝绸之路、孟中印缅经济走廊、中巴经济走廊……出现在政府工作报告中的这些地理名词,折射出中国对外开放的新局面、新高度。

上海自贸区:引领对外开放新格局

政府工作报告中,中国和全球的新一轮“深度交往”有了新的基石——自由贸易试验区。“建设好、管理好中国上海自由贸易试验区,形成可复制可推广的体制机制,并开展若干新的试点。”报告如此阐述。

上海地处长江入海口、中国海岸线的中点,上海自贸区则地处江海连接之处。全国人大代表、上海电力公司总经理冯军说,上海自贸区未来进一步创新开放模式后,中国企业“走出去”的融资、借贷、直接发债成本会进一步降低,全球市场都会因此受益。

“开展若干新的试点”,给人以新的联想空间。商务部部长高虎城7日确认,包括广东等一些地区提出建立自由贸易试验区的申请,商务部已经与有关部门和相关省市有

密切的联系和沟通。

中国广袤的内陆空间和漫长的边境线,也同样新的“窗口”所在。正如政府工作报告中说的,“扩展内陆沿边开放,让广袤大地成为对外开放的热土。”

新丝绸之路:中国“全球视野”的新蓝图

“抓紧规划建设丝绸之路经济带、21世纪海上丝绸之路,推进孟中印缅、中巴经济走廊建设,推出一批重大支撑项目,加快基础设施互联互通,拓展国际经济技术合作新空间。”在代表委员们看来,从周边国家和地区出发,中国牵头、引导下的新一轮区域经济圈融合浪潮,无疑是全球经济实现更高层次融合的重要“抓手”。

“历史上的海上丝绸之路是以单向输出为主,21世纪我们要更强调双向互动和互利共赢。除了传统上的货物贸易之外,还应该包括整个产业链的合作和全面的文化交流。”全国人大代表、广东省社科院产业经济研究所所长向晓梅说,“既要引进来、又要走出去,这也与我们国家推进更高水平对外开放的目标一致。”

从规则入手:中国的“全球互动”新举措

今年,中国再次成为亚太经合组织(APEC)会议东道主。“APEC中国年主题为‘共建面向未来的亚太伙伴关系’。中方将同其他成员一道,共同推动年底的APEC领导人非正式会议取得积极务实、面向未来、惠及亚太的成果,为促进本地区共同发展、巩固和进一步推动全球经济的发展和繁荣作贡献。”商务部部长高虎城说。

报告中提出,积极参与高标准自贸区建设,推进中美、中欧投资协定谈判,加快与韩国、澳大利亚、海湾合作委员会等自贸区谈判进程。全国政协委员石军表示,这些全球最发达的市场,已经是中国企业“走出去”的最佳目的地之一。事实上,中国—东盟自贸区的范围已经向世界证明,与中国一起推动贸易和投资的自由化、便利化,就等于开启了互利共赢的大门。

报告还表示,推动服务贸易协定、政府采

购协定、信息技术协定等谈判,加快环保、电子商务等新议题谈判。“从货物贸易向服务贸易、技术贸易升级,这是中国为经济转型升级、扩大对外开放布下的新棋局。”全国政协委员郑惠强说,“从全国经贸总体布局看,我国要形成以技术贸易为主的上交会、主要面向货物贸易的广交会、开展服务贸易的京交会和以国际投资为主题的厦洽会相互呼应、互为补充的局面。”

生态环境地理学

政府工作报告提出,今年要加强三江源生态保护。落实主体功能区制度,探索建立跨区域、跨流域生态补偿机制。报告还显示,去年南水北调东线一期工程提前通水,中线一期工程主体工程如期完工。

三江源、南水北调,堪称中国地图上两大“水坐标”。参加全国两会的代表委员表示,三江源是“中华水塔”,南水北调工程关系亿万群众的生产生活,珍惜水资源、保护水环境,是建设生态文明的重中之重。

欲俟河清人寿几:时不我待唤治水

政府工作报告指出,南水北调东线一期工程2013年提前通水。东线通水后,水质保障成为公众关注焦点。全国人大代表、江苏省环保厅厅长陈蒙说,江苏已经对沿途水质污染较重的河流进行整治、截污,关闭部分污染较重企业。从沿线14个监测断面来看,江苏境内沿途水质都能够综合达标,江苏省出境断面水质达到三类水质要求。

然而,总体而言,东线工程沿途流经的江湖水质并不乐观。民建中央在今年两会前的调研发现,长期以来,人们在开发利用湖泊资源时,忽视了对湖泊的有效管理与保护,多数河道成为城市污水和工矿企业废水的排污通道,湖泊污染、围垦、过渡养殖等问题致使湖泊功能、生态环境和效益不断下降,地表水体污染严重。其中,南水北调山东段湖泊南四湖等就十分典型。

三江源位于世界屋脊青藏高原腹地,是

长江、黄河和澜沧江的源头汇水区,被誉为“中华水塔”。长期关注三江源的全国政协人口资源环境委员会副主任秦大河表示,三江源地区出现环境恶化现象,主要是由两大原因导致:一是气候自然变暖导致环境变迁;第二个是当地牧民过度放牧。

不仅是南水北调工程和三江源地区。根据环保部2013年6月公布的《2012中国环境状况公报》,长江、黄河、珠江等十大流域的国控断面中,劣V类水质断面比例为10.2%。

在监测的60个湖泊(水库)中,富营养化状态的占25.0%。198个城市4929个地下水监测点位中,较差-极差水质的监测点比例为57.3%。

君住长江头,我住长江尾:何日共饮清江水?

“在我国,跨行政区流域水污染事故时有发生,流域统筹协调不力的问题突出。而在流域管理中,因流域的整体性和人为行政区划割间的矛盾,使得地方政府在协调解决环境问题的博弈中,上下游地区之间难以合作。”全国人大代表、上海市环保局局长张全说。

张全认为,建立适合中国国情的流域管理体制机制是加强流域管理的关键。我国在流域管理方面也进行了一些积极探索,如太湖流域的苏浙沪两省一市,依托长三角合作框架,已初步建立了合作机制,实行了统一的污染物特别排放限值。有些地区探索了生态补偿机制,为流域环境管理制度的建立积累了有益经验。但是,这些做法仍仅限于某一方面或者局部地区,缺乏系统化和制度化,不能满足当前水环境管理的需要。

全国人大代表、上海市人大常委会秘书长姚海同表示,虽然国家有关部门制定了一些有关长江中下游流域水污染防治的规划,但是从全流域来看还缺乏整体规划、统一协调和有效保护,以致长江流域河湖水质总体呈不断下降趋势,生态功能日益退化,水生态灾害日趋频繁。

“近年来,长江中下游一些城市的供水和饮用水安全日益受到威胁。”姚海同说,长江上游用水量持续增多,使得下游来水不断减少,造成下游饮用水源水质逐渐劣化,严重时甚至造成河口地区海水倒灌、咸潮入侵。近年来,咸潮入侵问题已经给上海2400万人口的饮用水安全带来显著影响。

问渠哪得清如许:“全流域管理”大势所趋

“抽刀断水水更流,水资源管理和环境治理注定不可能‘各管一段’。”张全认为,国外流域管理的成功经验表明,以流域为单元的水资源综合管理,能够更好地发挥流域功能、保护环境。

目前,国外主要有两种流域管理模式,一种模式为综合管理模式,成立独立的流域管理局,负责整个流域的规划、保护、和开发利用工作,以美国田纳西流域管理局最为典型;另一种模式为流域管理委员会加流域管理机构模式,由流域管理委员会负责流域内重大事项的决策,流域管理局负责流域内的相关管理事务的指导、协调和监督,典型的案例有澳大利亚墨累河流域委员会。

全国政协委员、湖南省环保厅副厅长潘碧灵认为,要求流域各地区采取协调一致的环境保护行动,需要建立生态补偿机制,调节和平衡省市之间利益差异和利益冲突。他建议,尽快在流域上下游之间通过财政转移支付等方式建立生态补偿机制。

地方竞争战略转向:从 GDP 竞赛转向竞申自贸区

■ 马玉荣 王艺璇 报道

“官出数字,数字出官”。多年来中国地方GDP竞争激烈,“发展”也只盯住了GDP,盯住了高楼大厦、广场马路、高铁地铁这些物质性的建设,但是,今年这种GDP竞争现象有所缓解,地方竞争战略转向,“降速提质”、竞申自贸区等成为一些地方政府的选择。

地方“降速提质”竞申自贸区

许多地方政府工作报告把申报自由贸易区列为重点工作,如浙江、山东、辽宁、河南、福建、四川、广西和云南等省,以及苏州、无锡和合肥三个城市在内的十余个地方。据报道,天津和广东实地调研已经完成。2月12日,陕西省政府常务会议指出,积极借鉴上海的做法和经验,加快丝绸之路经济带西安自由贸易园区的各项准备工作,力争成为国家首批试点地区。

根据31个省、市政府工作报告,今年GDP增长目标与去年实际增长相比,黑龙江上调0.5个百分点,达到8.5%,海南上调0.1个百分点,达到10%。除黑龙江、海南上调GDP增长目标外,山西、内蒙古等7省份GDP增长目标与去年持平,其余22省份则下调了GDP增长目标。吉林省下调的幅度最大,由2013年的12%调至今年的8%。

中国人民大学经济学院区域与城市经济研究所所长孙久文教授接受记者采访时表示:“近年,天津、重庆、内蒙等地方经济发展速度

快。各地做法不同,天津是由滨海新区制造业带动,滨海新区是国务院批准的第一个国家综合改革创新区;重庆是中央给了许多政策扶持,批准重庆市设立全国统筹城乡综合配套改革试验区,重庆两江新区是由国务院批复的第三个国家级新区,而且国家发展改革委批复重庆为全国承接产业转移示范区等;内蒙依托资源产业,如煤炭,前些年煤炭价格高时,给当地经济发展注入了活力。”

相比之下,北京和上海等东部地区GDP增速比较慢。统计数据显示,GDP增长预期西高东低的局面非常明显。

对这种现象,国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部部长侯永志表示:“一是地方需要竞争。国外也有类似情况,如美国是一个联邦制国家,在各级州和地方政府之间也存在竞争。但竞争应有一个统一的平台,在公平的政策环境中竞争,在统一的市场中竞争。中国需要改革开放,需要探索,但自贸区建设不宜遍地开花,这会影响到总体布局和整体效益。二是体制不完善。改革开放需要探索实验,但要通盘考虑,要有统一构想。地方可以竞争,但在统一平台上规范竞争,不能采取过多的让利手段,或不考虑环境问题。”相关资料显示,目前中国地方竞争依然主要由政府主导,市场主导则明显偏弱。

孙久文对记者表示:“一方面地方政府有发展经济的冲动。攀比GDP,增加财政收入等,以往GDP是地方政府干部绩效考核的重要指标,地方官员晋升导向是重要追求;但另

一方面,中央给地方的导向性也非常明显,不可能按地方自己想法行事。”

中国民营经济研究会研究员朱小群认为,当经济增长和环境保护出现矛盾时,唯有一方做出让步,才可能使矛盾暂时调和。面对2013年1月雾霾的严重天气,北京市紧急叫停高排放企业生产、停驶大量机动车。推而广之,我们要问:全国的污染形势如何?要不要从长计议、优化措施,坚决控制一些污染源?紧急措施是有用的,但仅靠这些措施远远不够,也常常是低效的。无论是紧急的还是长期的措施,肯定会影响经济增长速度。这一点,我们必须承认,必须认可,必须取舍。要处理好经济增长与环境保护的关系,经济发展必须达到科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少的要求,中国融入全球经济一体化,必然会加速市场化转型进程,对环境保护提出了新的要求。

地方GDP竞争弊端

地方竞争有利也有弊。中国经济体制改革研究会会长宋晓梧指出,以往地方长期追求GDP增长形成了地方政府“公司化”倾向,地方政府与市场配置的关系已经相当扭曲,越位、错位和缺位问题十分突出。

针对地方政府公司化,有人甚至提出了官僚资本的提法,但对此,也有学者不同意,认为太政治化。理由是地方国企已较少,在全民所有制中国占比并不高,怎能用官僚资本这一概念?

但宋晓梧对记者表示,地方政府GDP竞争积累的问题还包括以下几点:割裂统一市场、破坏法制环境。一些地方为“促进本地区经济发展”,使用行政手段干预市场公平竞争,对本地企业产品及产品采取地方保护,抵制外地产品进入,严重影响生产要素和商品的合理流通。地方保护主义泛滥的地市,公安、工商、税务、防疫、技术监督等部门,甚至纪检监察部门都为外地产品的进入设置障碍,宣传消费本地产品是“爱县”、“爱市”,而消费外地产品属违纪行为,甚至要受到追究。在本地企业与外地企业发生经济纠纷时,地方法院公然袒护本地企业。

他还指出,地方对于GDP的追求和竞争,在很大程度上扭曲了城镇化进程。许多地方政府将城镇化当做经济发展的一种手段,未走出片面追求GDP高增长的套路。在制造业投资受阻的情况下,一些地方政府选择大拆大建造城之路。统计显示,有12个省会城市要建55个新城;144个地级城市要建200个新城;161个县,67个要建新城。已公布规划面积的96个新城,占地超过6000平方公里。全国还有不少于30个城市要斥巨资重建古城。

从不平衡走向平衡?

国务院发展研究中心金融研究所所长张承惠在“中国经济50人论坛2014年会”上表示,除了中国政府过度竞争弊端越来越多,区域差距也非常大。一是财政收入;二是巨大的

区域差距导致的人均收入差距巨大;三是公共服务,发达地区与不发达地区在教育、医疗等方面差距巨大;四是承担社会责任的差距。

理论上,目前区域发展不平衡有“政策说”、“多因素共同作用说”和“地理因素基础作用论”等,但中国区域发展不平衡有自己的特殊情况。对此侯永志的观点是:“影响发展的因素有很多,解决发展不平衡的着眼点应该是让各地居民享受的公共服务大体一致。”

自2009年起,国家先后批准了珠三角、海西经济区等数十个区域发展规划。孙久文指出:“这些年出台的区域政策有它积极的作用,原来一届地方领导一套思路,换领导,发展方式甚至发展方向都出现改变。现在是中央批政策,地方即便换帅,地方政策也能保持连续性,避免了发展紊乱。”

2月10日,国家发改委公布了涉及西部12个省、市、区的西部大开发九大重点领域,包括加快推进交通、水利等重点基础设施建设,启动实施新一轮退耕还林工程;推进特色产业生产;发展科技文化和民生事业,提高群众生产生活条件。

今年将推进重庆两江、甘肃兰州、陕西西咸、贵州贵安等新区建设,继续支持成渝、关中—天水、广西北部湾等重点经济区加快发展。国务院已于1月6日批复同意设立陕西西咸、贵州贵安两大新区。这是继重庆两江新区和甘肃兰州新区之后,新获设立的两个内陆国家级新区。这些措施,有利于扭转区域发展不平衡的现状。