

# 中国的多板块区域开发战略

■ 安江林

(上接 01 版)

(二)多板块开发、发展形成的基本格局及其经验

至“十二五”末,全国区域开发已形成东部、中部、西部、东北和丝绸之路经济带、海上丝绸之路经济带、长江经济带、京津冀等大板块并存,众多经济区和开发区林立,区域开发趋于深化、细化和特色化的基本格局。全国共批准建设了6个经济特区,即深圳特区、海南特区、厦门特区、汕头特区、珠海特区、新疆喀什特区。批准建设的各类经济特区数量较多,其中长三角经济区、珠三角经济区、环渤海经济区是三个最大的经济区。较低一级的则是将一个完整的省划分为经济区,如山西资源型经济转型综合配套改革试验区。再低一级的是以某个城市圈或若干个市、地、州为基本范围的经济区,级别属于或相当于副省级,如上海浦东新区、天津滨海新区、重庆两江新区是三个副省级的经济新区,其他如北部湾经济区、福建海峡西岸经济区、成渝经济区、关中天水经济区、中原经济区、江苏沿海经济区、山东半岛蓝色经济区、辽中南经济区、环鄱阳湖生态经济区、皖江经济区、冀中南经济区、长吉图经济区、黄河三角洲经济区、浙江沿海经济区、河北沿海经济区等。还有一类经济区又称“经济新区”,只是某一个城市的一部分,相当于开发区的功能和级别,如横琴新区、郑州郑东新区、沈阳沈北新区、深圳前海新区、舟山群岛新区、兰州新区、成都天府新区、青岛西海岸新区等。全国划分和批准的综合配套改革试验区有浦东综合配套改革试验区、滨海新区综合配套改革试验区、深圳经济特区综合配套改革试验区,划分和批准的专门性综合配套改革试验区有武汉城市群两型社会建设综合配套改革试验区、长株潭城市群两型社会建设综合配套改革试验区、重庆市统筹城乡综合配套改革试验区、成都市统筹城乡综合配套改革试验区、沈阳经济区国家新型工业化综合配套改革试验区、义乌市国际贸易综合改革试验区等。各省市划分和批准的或获得国家有关部门批准的经济区、开发区等,更是类型多样,数量繁多。譬如,至2012年,国务院批准建立的国家级高新技术产业开发区就达88个,成为集中发展高新技术产业的增长极群。

我国长期以来在区域开发和发展方面所进行的探索和实践,可以总结为以下几方面的经验和思路:

(1)立足基本的国情、区情条件,根据国家或地区长远发展的目标,划分一定的区域板块作为重点开发的对象,注重将其培育和建设成为带动区域发展的增长极。

(2)各板块的区情条件、需要解决的主要问题和发挥的区域功能不同,资源开发和经济社会发展的战略模式也有其相应的特殊性和创新性,战略创新成为区域开发、发展成功与否和成效大小的关键。

(3)每一时期集中开发一个或几个重点区域,制定、实施相应的开发和发展规划,形成有示范、推广意义的开发模式,同时兼顾非重点地区的开发和发展,将重点突破、战略创新与协调推进紧密结合。

(4)在地域范围广大、自然和经济社会条件复杂的地区,按照分类开发的基本思路,实施大板块包含诸多小板块的多级板块开发模式,力求取得多样性、精细化的成效。

(5)每一时期在开发对象的选择和开发板块的划分、开发规划的制定和实施,以及开发手段的运用等方面,力求取得既有继承性又有创新性的进展。原来划分和实施开发的板块继续保持其科学性、创新性、合理性,发挥其在组织区域经济、协调区域关系、优化区域结构、推进区域开发和发展方面的积极作用,新的板块和开发方式在继承、推广以前成功经验的同时,更加注重创新、发展、升级,不断探索、利用新的规律,积累新的经验。

(6)板块开发与整体统筹发展相结合,既放手创造各类区域开发的独特经验,又注重区域之间的正向相互影响和相互协调,在不断探索、总结和集成的基础上形成日益成熟、丰富的普遍经验。

(7)通过多板块区域开发,形成若干个具有国际竞争力和国内强带动力的增长极以及多种增长极相互关联的增长极体系,促进极化发展与相对均衡发展的统一。有效促进条件优越、功能各异、各具优势的经济区、开发区实现高速增长,以城市群为重点开发地区经济总量占全国的比重达80%以上,成为带动全国经济高速增长、从而使条件较差、环境负担能力薄弱的地区减轻产业和人口承载压力。全面发挥各类经济区、增长极的辐射带动作用,使每一时期区域发展的均衡水平有明显提高。

## 三、多板块区域开发、发展的战略模式及其升级途径

(一)多板块区域开发、发展的战略模式

至“十二五”期间,全国多板块区域开发战略经过长期的探索、改进、创新和经验积累,获得了重大进展,开发的总体模式初具轮廓。除过建国初期到改革开放前30年间国家在区域开发中较明确地划分的大型板块如沿海地区、中西部地区、三线地区等之外,改革开放以来全国区域开发的大型板块即包括若干个省、直辖市、自治区的区域,已经有十几个。这就是:改革开放初期到2010年期间陆续实施开发和发展改革规划并取得重大进展的东部地区、中部地区、西部地区、东北地区,可称之为东、中、西、北“四大板块”;“十二五”期间(2011—2015年)实施开发的丝绸之路经济带地区、海上丝绸之路经济带地区、长江经济带地区和京津冀地区,可称之为“新四大板块”;未有条件实施开发的还有粤桂滇黔经济带(珠江—西江经济带)、包兰成昆经济带、哈大—东北亚经济带等三到五个板块。这些板块的划分方式和区域分工地位各不相同,其内部空间结构及其组织区域开发、发展的功能各有特点,并且处于不同的开发和发展阶段,它们彼此间形成的布局格式和交错、融合的特征,体现了新时期区域开发战略丰富而又奇特的创新趋势。

1、多板块区域开发模式的基本阶段和演替过程

多板块开发模式将区域开发划分为若干阶段,这些基本阶段的衔接形成区域开发的演替过程,在一定程度上体现了区域开发由不发达相对发达状态的发展、过渡规律。

(1)根据基本国情和国家战略全局的需要选择、划分开发板块。在综合掌握自然和经济社会条件、未来发展目标及相关区域情况的基础上,每一发展阶段划定需要开发的板块范围,提出该板块开发、发展的战略设想,制定相应的开发和发展规划,在中央政府的统一领导和指导下,由国家有关部门与板块所在的地区共同实施。

(2)实施基础性开发。板块开发的初期阶段主要是实施一系列基础性开发建设工程,包括资源调查、交通和通信等基础设施建设、促进主导产业和基础产业发展的重大开发项目,实行推进开发的政策和改革措施,加强金融对开发的服务能力,加快开发板块的经济增长,积累后续开发所需要的基础条件和经济实力。

(3)建设主要的增长极和增长极体系骨架,促进区域开发向广度扩展。作为带动区域开发和发展的增长极主要有大型企业、主导行业或支柱产业、各种产业集群、经济特区、开发区、试验区、中心城市或城市群、主要的经济带或条带网络等不同形式。建设这些增长极并促进其相互联结成网络,主要是为了形成聚集要素、积聚创新优势、全面发掘和转化资源潜力、提高区域增长能力、有效带动板块开发和发展的强大引擎,加快区域产业体系的成长壮大。依靠不断增长的经济实力,逐步向尚未得到充分开发的区域和产业领域

扩大投资,扩展区域经济增长领域,增加新的增长点。

(4)实现开发升级和区域综合发展。充分发挥板块内各类增长极和增长极体系的极化—扩散功能,促进区域开发向深度进展,带动企业和行业提高创新能力,加快新兴产业成长和产业结构的优化、升级,注重开发科技、文化、创造力、利益关系、体制、综合知识等软资源,全面增强经济社会发展的硬实力和软实力,实现区域经济由极化发展为主向相对均衡发展为主过渡。

(5)提高经济、社会的协调发展水平。及时发现和评估区域(包括国家)经济发展中产生的失衡或结构紊乱状况,针对失衡和结构紊乱的特点、程度,适时调整产业之间、地区之间、不同利益主体之间的结构关系,解决不同利益阶层之间以及人与自然、发展与环境之间的矛盾,增强经济社会发展的协调程度,推动经济社会向更高发展阶段过渡。

(6)在继续深化、提高并协调原有各板块开发的同时,选择和划分新的开发板块,谋划新板块的开发和发展战略,实现板块及其开发阶段的更替,陆续将潜力巨大、开发和发展不足并具有一定辐射带动作用的区域板块推向开发和发展的前沿,以此推动全国区域开发和发展走向深化和相对均衡。

2、多板块区域开发战略的突出特征

多板块区域开发战略具有以下几方面的突出特征:

(1)将重点板块建设成为带动全局发展的增长极或缩短发展差距的样板。每一时期或经济发展的每一重要阶段选择一个或若干个板块作为区域开发的战略重点,集中优势的投入能力和政策效力,以强化开发加快其发展,使其发挥带动其他区域发展的增长极功能,或有效缩短其与发达地区的差距。在强化推进重点板块开发的同时,兼顾其他区域和板块的开发和发展。

(2)开发板块的更替和开发战略的动态优化。随着经济开发阶段的更替,开发板块实现相应的转换,原来的重点开发板块让位于新的重点开发板块,相应的开发战略和开发方式按照创新、升级、协调的原则进行充实、调整或升级、转换。在全国区域开发的总体战略模式保持相对稳定的前提下,每一板块、每一阶段的开发战略都有其优于其他板块、其他阶段的创新性和特色性,使区域开发支撑国家整体发展的基础性推动力保持强劲和创新式的不断增长。

(3)以多板块开发战略有效推进全国总体开发和发展的升级。随着开发板块及其所体现的开发周期的更替和转换,陆续将潜力巨大、开发和发展不足并具有一定辐射带动作用的区域板块推向国家大开发、大发展的前沿,在较短时期内跃升到较高的发展阶段和发展水平,同时形成科学、有效、成熟的区域开发和发展模式,以此推动全国整体开发、发展走向相对均衡、高度协调和更高水平。

(二)多板块区域开发、发展战略的转变和升级

多板块开发战略是在长期实践过程中逐步形成的一种战略模式,很长时期以来从中央到地方对这一战略模式进行了探索、实践和不断的总结,但至今在认识的深度、实施的自觉性和继续完善的思路方面仍显不足。“十二五”期间,随着经济发展进入“新常态”的阶段,区域开发和发展呈现出一些的新趋势:区域经济结构演进和产业结构升级明显,区域经济一体化水平有所提高,区域间结构关系趋于合理化,城镇化和城市群发育加快。中央有关经济带和各类经济新区建设的一系列决策表明,多板块区域开发战略开始了重大转变和升级,原来的“四大板块”开发和发展的形成各自的战略模式,新时期的区域开发更加注重建设都市圈、城市群、城市群集聚区、综合配套改革试验区、自由贸易试验区。尤其是建设大型、跨国经济带正式提上议事日程,国内外的区域开发与国际化发展紧密结合。这些,都为解决区域开发和发展的新问题进

行了创造性的探索,积累了新的经验。

从“十三五”开始,在国际经济发展前景难以乐观、中国综合经济实力明显增强、“新常态”对经济发展提出了新的要求等综合条件作用下,区域开发应当适应国内外条件变化和全国转型发展步伐加快的趋势,促进多板块开发战略体系向更高的科学性、全局性、实效性方面实现升级和完善,总体战略模式和战略思想、战略目标、战略手段、战略实施方式实现重大创新、重要转变和全面提高。

1、总体战略模式的转变和升级

今后区域开发的总体战略模式在基本特征上仍然是多板块、块战略模式的主导因素将发生变化,由地区倾斜、点式和某一区域开发建设为主导的战略模式,即由某一较长时期只重点开发一两个区域板块的“单块突破”或单一性战略重点的模式,向着战略重点更替加快和同时开发特色、大小、分工地位各不相同的众多板块的多元战略重点模式转变,形成以大区综合开发与多板块协调开发相结合的战略特征;由只限于开发国内区域的内向开发模式,转变为开发国内板块与开发大型跨国板块相结合的内外向一体化模式转变;改变过分注重增长速度、传统开发方式和传统产业占主导地位、各地产业体系趋同的惯性,将开发重点集中在建设功能齐全、带动作用强、创新能力大、区域特色突出的增长极体系,以增长极体系带动形成以高端产业为主导的新型产业体系和区域经济体系;各类区域板块以及带动区域发展的各种增长极要形成结构和功能良好的配套关系,体现区域经济的更高组织性和一体化。

2、战略思想的转变和升级

战略思想的转变和升级,要注重强化、深化战略思想的理论基础,发展科学地反映中国和世界主流、揭示更多经济规律的经济理论,丰富区域开发、发展的理论知识体系。要重点形成以下几方面的战略思想并突出其指导作用,即:坚持体制图强、全面推进改革、健全体制机制的战略思想,进一步发挥体制的动力源泉作用;深度开发与广度开发紧密结合的战略思想,指导区域开发一方面向国内的边远、边疆地区以及资源富集但开发难度较大的地区扩展,向国外以及海洋、海外空间等更大领域扩展,另一方面向物质的深层属性、科技的尖端领域、体现社会进步的利益关系领域、人的创造性和健康性等精神领域扩展;建设重要经济带的战略思想,指导区域开发按照经济带带动形成经济网络的思路,建设综合带动力强劲、覆盖国内外大范围区域的大型经济带和经济带网络,提高经济发展的空间组织水平和地区协同效益;内外向开发相结合的战略思想,指导区域开发深刻影响国际环境、部署和经营跨国区域发展、全面提升国际化发展能力;强化精神资源特别是智力资源、创造力资源、到的资源开发的战略思想,指导区域开发提高科学化、知识化、文明化水平。在这些战略思想领域强化理论创新,深化和丰富、完善战略思想体系,提高战略指导的科学性、创造性、远见性、实效性。

3、战略目标的调整

区域开发的战略目标要进行以下重要方面的调整:区域资源开发目标要突出开发非常规资源、智力资源、制度资源和间接开发利用国外资源,提高资源开发的深度、广度和科技水平;突出以区域开发推动高效发展的目标,区域开发要注重增强软硬两种实力和高端产业发展能力,建设有效带动转型发展的创新主导型增长极,带动提高生产率并节约资源;突出以区域开发推动综合发展的目标,开发自然资源与开发经济社会资源、开发物质资源与开发智力资源、深度开发与广度开发等形成配套和相互转化的体系、机制,推动基础设施建设、新兴产业成长、城市群和城市群发展、经济带建设、金融和科技服务、经济增长和环境改善、民生和社会进步等全面提升到新的水平,以新式开发推动高水平发展,使经济结构和发展方式获得实质性转

变。

4、战略手段的转变和升级

战略手段的转变和升级主要体现为更加注重发挥创造性和配套性的政策、新的体制机制、市场配置资源、科学技术和文化创新、互联互通、金融服务、国际合作、自由贸易等战略措施的作用。

5、战略实施方式转变和升级

科学的战略模式和战略方案还需要科学、可行的战略实施方式来落实才能取得预期的效果和效益。今后区域开发的战略实施方式的转变和升级,要由强调重点突破的方式转变为注重突破与多元重点协调发展相结合的方式,注重高水平协同推进和多领域协调发展、国内开发与国外开发相互促进、开发与发展良性相互转化。区域开发的协调方式和协调水平由局部的、低水平的战略协调转变为全面的、高级的经济、社会、生态协调。

区域资源开发领域的战略实施方式,要改变粗放、浪费式开发形成单一性产业并带来严重结构失衡和环境问题的传统方式,采用依靠先进科学技术进行高起点、长产业链、环境友好型的综合开发,使产业成长、经济增长、结构升级、居民收入增长和环境质量改善等,随资源开发的进展同步得到提高。

推进区域城镇化、建设区域增长极体系的战略实施方式,注重建设小城镇、建设区域中心城市、建设都市圈、发展城市群和城镇密集带或城市群集聚区、发展已有的经济特区和开发区,建设新的特区、综合配套改革试验区、经济新区,建设发达的交通网络和各类经济带等,纳入统一规划,实行全面配套的政策和措施,引导市场发挥基础性、决定性作用,消除政绩引导开发、数量增长代替质量提高和协调水平的弊端。

在提高区域开发和发展的协调水平方面,战略实施方式要注重按照各地区区情特点分类实施开发与各地区开发协同推进的相互结合。对条件优越的地区、相对发达地区、城镇密集地区,根据其工业化、信息化程度高,产业密集区和城市群发育快、发育程度高,城市间分工协作发达,互动发展效应强,最发达的地区甚至出现了城市群同城化、城市之间产业发展达到较高一体化等特点,促进区域开发向高度化、国际化升级,形成跨城、跨区、跨国的紧密型、网络型产业链。对欠发达地区,根据其潜力巨大、开发不足、发展滞后、基础薄弱等特点,实行集中国家力量重点扶持、吸引发达地区和国外投资者参与、建设核心区和主轴经济带、用大通道和大型经济带将其与国内外发达地区连成一体等方式,跨过技术进步和经济发展的某些常规阶段,加快开发进程,尽可能走捷径进入高度信息化、工业化阶段,融入国内外区域一体化网络。以提高互联互通水平、鼓励地区间相互投资、建设跨区域经济带等为主要纽带,促进发达地区与欠发达地区之间建立、健全产业链、贸易链、跨国供应链、多式联运链等,将地处沿海、边疆的“门户”地区与地处内陆的枢纽地区、经济中心地区与国外的区域连成一体,使市场和政策能够更好地发挥作用。尤其像“一带一路”这样的宏大战略,除过要进一步完善战略框架、战略规划的内容外,在实施方式上要进行多方面的创造和科学筹划,将更加宏大的视野与更加细致的手段、措施相结合,解决一系列具体的战略、战术问题。如在大框架指导下,进一步规划和建设“一带一路”在东西两端相互衔接、融合的一环经济特区,规划和建设海、陆丝绸之路经济带向不同方向延伸的分支轴带,逐步形成布局合理、功能强大的轴带网络体系,将国内的主要地区与世界五大洲纳入轴带网络之中,依托轴带网络形成经济要素快速流动和优化配置、高增长地区辐射带动更大区域发展的机制,有效解决诸如贸易壁垒、交通建设、金融结构、政治分歧、文化障碍、多国合力推动等突出难题,是保证“一带一路”战略获得更大成功的关键。(完)

中国领导人一直推动将人民币纳入SDR,这将被视为对人民币与日俱增的全球地位的承认,而且将向全球央行发出信号,人民币资产是一项可靠投资。IMF 总裁克里斯蒂娜·拉加德(Christine Lagarde)一直表示,纳入人民币是“何时的问题,而非是否纳入的问题”。

## IMF:人民币纳入SDR 尚未达标



■ 吴佳柏 英国《金融时报》

国际货币基金组织(IMF)对中国在金融改革方面的进步予以称赞,但该组织表示,在关键指标方面,人民币仍落后于其他货币,这些指标将决定 IMF 是否会正式批准将人民币列为储备货币。

IMF 执行委员会将在今年晚些时候就人民币纳入特别提款权(SDR)货币篮子做出最后的决定,这是 IMF 对 SDR 组成货币 5 年一次的定期评估的一部分。目前 IMF 的全球储备货币包括美元、欧元、英镑和日元。

中国领导人一直推动将人民币纳入 SDR,这将被视为对人民币与日俱增的全球地位的承认,而且将向全球央行发出信号,人民币资产是一项可靠投资。IMF 总裁克里斯蒂娜·拉加德(Christine Lagarde)一直表示,纳入人民币是“何时的问题,而非是否纳入的问题”。

有关人民币是否“可自由兑换”的判断对于 IMF 的最终决定至关重要。作为评估过程的一部分,IMF 执行委员会最近召开了一次“非正式会议”,就一份员工报告进行讨论。IMF 员工在这份报告中表示:“从一系列指标来看,人民币目前的国际使用和交易的程度很高。与此同时,4 种可自由兑换货币(已纳入 SDR)总体领先于人民币。”

前 IMF 中国部主任埃斯瓦·普拉萨德(Eswar Prasad)表示:“这份报告表明,将人民币纳入 SDR 的决定取决于金融市场发展、进一步开放资本账户以及提高汇率灵活性。”

特别的,报告呼吁中国提高外国投资者对国内股市和债市的准入,特别是政府债券。报告没有提及中国最近为支持动荡股市采取的干预措施。拉加德最近表示,这些举措不应影响 IMF 对 SDR 的评估。

德国、法国和英国等欧洲大国表示支持今年将人民币纳入 SDR,但拥有最多投票权的美国持保留意见。

IMF 员工报告似乎准备做出妥协,报告提议将目前的 SDR 储备货币篮子仅延长到 2016 年 9 月,而非 2020 年下一次定期评估之前。但 IMF 指出,该提议“不会对评估的时间和结果做出过早判断”。

瑞银(UBS)首席中国经济学家汪涛写道:“我们认为,人民币仍很有可能被纳入 SDR,不过由于技术原因,实际纳入日期可能会延后至 2016 年 9 月,目的是为储备经理提供调整时间。”

但对于其他人而言,这份提议仍带有政治妥协的意味。普拉萨德指出,“如果中国政府做出坚定承诺,将在未来一年实施改进人民币可自由兑换所需的改革和政策措施”,时间延后将“为有关人民币纳入 SDR 货币篮子的有利决定打开大门”。