浅析转型期中央与地方政府的经济职能关系

一 以辽宁沿海经济带发展规划等中国经济区布局新战略为中心

张 东 明 (中国 辽宁大学)

一、序言

在现阶段经济发展的转型时期,由于市场经济的不成熟,如何科学规范地划分与 界定中央政府与地方政府的经济职能范围,进而寻求与确立中央政府和地方政府协 调经济运行的规范模式,无疑是急需解决的重大课题。

在现代市场经济运行环境中,要想对中央政府与地方政府的职能权限进行明确界定,首先必须对政府在市场经济系统中的角色进行合理的历史定位。从理论上讲,中央政府和地方政府的职能划分应以它们各自范围内对各种社会经济事务的把握程度为基准。一般而言,中央政府应拥有宏观方面的决策权和管理权,而地方政府则拥有相对独立的自主权。处理中央与地方关系的原则应该是: "既要体现全局利益的统一性,又要有统一指导下兼顾局部利益的灵活性: 既要有国家宏观调控的集中,又要在集中指导下赋予地方必要的权力。"

改革开放以来,中国区域经济发展政策的调整有一个规律性的特征,即中央政府的区域经济发展政策在相当大的程度上主导一个地区的经济发展轨迹,但地方政府的执政能力决定了区域经济发展的速度。由此就会产生这样一个问题,即在发展区域经济过程中,政府的能动性应该如何发挥?政府职能应该如何定位?这是关系到区域经济能否良好发展的一个要素。

进入 2009 年以来,《推进天津滨海新区开发开放有关问题的意见》、《广西北部湾经济区发展规划》、《进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》、《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》、《关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》、《江苏沿海地区发展规划》、《辽宁沿海经济带发展规划》等,已经国务院常务会议原则通过,上升为国家战略。值得指出的是,在这些区域规划中,天津滨海新区、江苏沿海地区、海峡西岸经济区、广西北部湾经济区等,均是改革

开放以来沿海地区发展中的薄弱环节,属于新的战略部署;而作为中国经济最活跃的两大沿海板块——长三角和珠三角,则是再次被重新部署,赋予其全新的发展诠释。而《辽宁沿海经济带发展规划》是新中国成立至今国家批复辽宁的第一个国家战略计划。就区域而言,这也是东北地区第一个国家战略计划,其意义毋庸置疑。

二、全国"经济特区"布局

自 1978 年中国实行改革开放以来,从深圳、珠海、汕头、厦门、海南设立经济特区,到开发上海浦东和天津滨海新区,再到 2007 年新批准的成渝"城乡统筹"综改区和武汉、长沙"两型社会"综改区,以及 2008 年新批的广西北部湾新区,中国的"特区"布局,已经从南至北,由东向西,由经济改革向社会综合改革全面、梯度展开。

1. 广西北部湾经济区——连接中国和东盟两个市场

功能定位:立足北部湾、服务"三南(西南、华南和中南)",沟通东中西、面向东南亚,充分发挥连接多区域的重要通道、交流桥梁和合作平台作用,

以开放合作促开发建设,努力建成中国-东盟开放合作的物流基地、商贸基地、加工制造基地和信息交流中心,成为带动、支撑西部大开发的战略高地和开放度高、辐射力强、经济繁荣、社会和谐、生态良好的重要国际区域经济合作区。

未来目标: 经过 **10** 到 **15** 年的努力,把北部湾经济区建设成为我国沿海重要经济增长区域,在西部地区率先实现全面建设小康社会目标。

2. 天津滨海新区——中国经济的第三增长极

功能定位:依托京津冀、服务环渤海、辐射"三北"、面向东北亚,努力建设成为 我国北方对外开放的门户、高水平的现代制造业和研发转化基地、北方国际航运中 心和国际物流中心,逐步成为经济繁荣、社会和谐、环境优美的宜居生态型新城区。

主要任务:走新型工业化道路,把增强自主创新能力作为中心环节,进一步完善研发转化体系。积极发展高新技术产业和现代服务业。努力提高单位面积的投资强度和产出效率。搞好环境综合整治,维护生态平衡,大力发展循环经济。推进管理创新,建立统一、协调、精简、高效、廉洁的管理体制。

3. 珠三角经济区 (第一增长极) ——2020 年地区经济力争赶上韩国

功能定位:形成世界先进制造业和现代服务业基地,重点发展电子信息、生物、环保、新能源、海洋等产业。

未来目标:第一个指标,到 2020年,珠江三角洲地区生产总值比 2007年增长约 2 倍,达到 7.25万亿元,力争赶上韩国。第二个指标,到 2020年,人均地区生产总值达到 13.5万元,超过现在台湾地区水平,实现从上中等收入水平向高收入国家和地区水平迈进的目标。第三个指标,到 2020年,城镇化水平达到 85.0%,生态环境明显改善。

4. 成渝"城乡统筹"综改区——缩小城乡区域差距的"探路者"

功能定位:缩小城乡区域差距、实现社会公平正义、确保资源环境永续利用以及 建设社会主义新农村的理论架构,走出一条适合中西部地区的发展道路。

未来目标:重庆明确了改革"两段式"目标:第一阶段,到 2012 年改革"重点突破、成功破题"。统筹城乡户籍、就业、社会保障、公共财政、服务型政府等领域的制度设计和改革实践取得突破性进展,创造出一些成功经验。

第二阶段,到 2020 年改革"全面推进、建立机制",形成在全国具有示范意义的统筹城乡发展的新模式。

5. 武汉、长株潭"两型社会"综改区——探索节能减排和示范江湖治污

功能定位:探索特大城市尤其是老工业基地节能减排、集约利用资源和优化产业 结构的新经验新思路;对全国范围的水资源综合保护和利用、江湖综合治理和生态 保护、长江黄河跨区域的治污体制机制的构造提供示范。

未来目标:与上海浦东、天津滨海新区不同,中部"两型社会"综合改革试验区 将不再享有政策优惠和资金投入。湘鄂综改区最大的"含金量"就是国家给予的"试 验特权"。

6. 海峡西岸经济区——两岸协作交流的窗口

功能定位:两岸人民交流合作先行先试区域:形成以厦门港、福州港为主,布局

合理的东南沿海地区港口发展格局;加快发展集成电路设计和软件、光电等高新技术产业。

未来目标:到 2012年,在优化结构、提高效益、降低消耗、保护环境的基础上, 人均地区生产总值接近或达到东部地区平均水平

7. 长三角经济区(第二增长极)——规划建设世界级城市群

功能定位: 我国综合实力最强的经济中心,亚太地区重要国际门户,全球 重要的先进制造业基地。

未来目标:尽快建成以上海为中心、以江苏和浙江港口为两翼的上海国际 航运中心;集中力量积极发展电子信息、生物、新能源等战略性高技术产业。 规划建设世界级城市群。

三、国家发展战略——辽宁沿海经济带发展规划

1. 国家发展战略规划的确立

2009年7月1日,国务院常务会议讨论并原则通过《辽宁沿海经济带发展规划》。 该规划的发展战略定位明确提出,辽宁沿海经济带将成为东北振兴的经济发展主轴 线和新的经济增长带,未来最终形成一个面向东北亚、辐射东北及内蒙古东部四盟 的新的开放战略高地。包括大连、丹东、锦州、营口、盘锦、葫芦岛等沿海城市在 内的辽宁沿海经济带,地处环渤海地区重要位置和东北亚经济圈的关键地带,资源 禀赋优良、工业实力较强,交通体系发达。因此,加快辽宁沿海经济带经济布局, 促进区域协调发展和扩大对外开放,具有重要战略意义。

《辽宁沿海经济带发展规划》是新中国成立至今国家批复辽宁的第一个国家战略计划。就区域而言,这也是东北地区第一个国家战略计划,其意义毋庸置疑。就经济视角而言,"五点一线"上升为国家战略,将扩大辽宁经济的整体外向度,加速辽宁经济的整体提升。因为在国家的总体格局上,作为东北唯一一片沿海区域,辽宁沿海经济带的战略地位毋庸置疑,也是国家在振兴东北老工业基地中寻求突破的重要区域。

2. 辽宁沿海经济带的自然情况及区位优势

辽宁沿海经济带毗邻渤海和黄海,包括大连、丹东、锦州、营口、盘锦、葫芦岛6个沿海城市所辖行政区域陆域面积5.65万平方公里,海岸线长2920公里。海域面积约6.8万平方公里。2008年末,常住人口约1800万人,地区生产总值6950亿元,人均地区生产总值38605元。位于环渤海地区重要位置,是东北经济区与京津冀都市圈的结合部,地处东北亚经济圈的关键地带,与日本、韩国、朝鲜隔海或邻江相望,是东北地区对外开放的重要门户,也是欧亚大陆通往太平洋的重要通道。

资源优良:拥有约 2000 平方公里的低产或废弃盐田、盐碱地、荒滩和 1000 多平方公里可利用的滩涂;镁、硼、钼等资源储量较大;宜港海岸线约 1000 公里,80%以上尚未开发。

工业实力较强:造船、机床、内燃机车、成套设备等装备制造业具有较强的国际竞争力。石化、冶金等原材料工业在国内具有举足轻重的地位。

交通体系发达:大连、营口等港口拥有300多个生产型泊位,其中万吨级以上泊位132个,已同160多个国家和地区300多个港口有贸易往来。依托沈山、哈大等干线铁路,形成了较为完备的疏港和支线铁路运输网络。沈大、沈山、丹大、盘海营等多条高速公路贯穿区内。大连、丹东、锦州3个空港已开辟87条国内航线和46条国际航线。

四、辽宁沿海经济带发展进程及规划的主要内容

辽宁沿海经济带起源于辽宁省"五点一线"沿海经济带发展战略,是由时任辽宁省委书记,现任中共中央政治局常委、国务院副总理李克强在 2005 年提出的。这一战略的提出和制定,给东北振兴政策找到了一个全新的突破口,使得大批国内外投资者纷至沓来,投入到辽宁的沿海大开发中。于是,沿海经济带一下子成了提振辽宁经济的新增长点。2008 年,辽宁省又决定适当扩大沿海经济带重点支持发展区域范围,新增 17 个政策支持区域,规划总面积由当初的 582.9 平方公里,扩大到 701.11 平方公里;将当初设计规划的"五点"裂变为"二十二点",并且这"二十二点"几乎集聚了辽宁省内全部的港口资源,为形成临港产业集群带来了充足动力。

1. 辽宁沿海经济带发展进程

- (1) 2005 年,为落实中央振兴东北的战略部署,国务院下发了《关于促进东北老工业基地进一步对外开放的实施意见》,明确提出,进一步扩大对外开放是实施东北地区等老工业基地振兴战略的重要组成部分,也是实现老工业基地振兴的重要途径。为贯彻实施中央经济发展战略,辽宁省委、省政府经认真研究论证,在 2005 年省委、省政府提出了打造"五点一线"沿海经济带的战略构想。
- (2) 2006 年 1 月辽宁省政府为支持"五点一线"建设,印发了《关于辽宁省鼓励沿海重点区域扩大对外开放的若干政策意见》。该文件 12 项新增优惠政策中有 9 条涉及财税政策。
- (3) 2006 年 6 月五点一线扩展为辽宁省丹东、大连、营口、锦州、葫芦岛全部的沿海城市。
- (4) 2008 年初,辽宁省决定适当扩大辽宁沿海经济带重点支持发展区域范围、赋予其相应政策,以此来推动辽宁沿海经济带又好又快发展。
- (5) 2009 年 7 月 1 日,国务院总理温家宝主持国务院常务会议,讨论并原则通过《辽宁沿海经济带发展规划》。

2. 辽宁沿海经济带的战略定位与发展目标

辽宁沿海经济带的战略定位:立足辽宁,依托环渤海,服务东北,面向东北亚,建设成为东北地区对外开放的重要平台、东北亚重要的国际航运中心、具有国际竞争力的临港产业带、生态环境优美和人民生活富足的宜居区,形成我国沿海地区新的经济增长极

未来两阶段发展目标:到 2012年,地区生产总值和财政收入增长速度超过全国沿海地区平均水平,人均地区生产总值超过 50000元;大连东北亚国际航运中心基本建成;城镇化率提高到 65%。到 2020年,形成以先进制造业为主的现代产业体系,城镇化率提高到 70%,城乡居民收入比 2012年翻一番,率先实现更高水平的小康社会目标

3. 辽宁沿海经济带发展规划的主要内容

(1) 空间布局——沿海经济带变身"一核、一轴、两翼"。

总体规划:进一步提升大连核心地位,强化大连——营口——盘锦主轴,壮大 渤海翼(盘锦——锦州——葫芦岛渤海沿岸)和黄海翼(大连——丹东黄海沿岸及主要岛屿),强化核心、主轴、两翼之间的有机联系,形成"一核、一轴、两翼"的总体布局框架。主要内容是:建设大连大窑湾保税港区、完善航运基础设施和服务体系,努力建设东北亚国际航运中心,建设一批辐射面广、流量大的优势货品及集装箱物流基地,建设星海湾金融商务区,引进和培育高层次金融人才,逐步建成区域性金融中心。

大连一营口一盘锦主轴是哈大和东北沿海两个一级发展轴线的重要组成部分,强 化这一主轴,在支撑东北沿海经济带快速崛起的同时,服务带动哈大经济带优化升 级,加快大连长兴岛临港工业区建设,形成临港产业集群。加快营口沿海产业基地 建设,逐步建成大型临港生态产业区,加快盘锦辽滨经济区建设。

"两翼"中的渤海翼,建设锦州湾国家炼化基地和国家石油储备基地。加快盘锦石油装备制造业发展,建成我国具有较强竞争力的石油装备制造业基地,加快葫芦岛北港工业区建设。

黄海翼,积极培育发展庄河工业园区、花园口经济区、登沙河临港工业区、长山群岛经济区、皮杨陆岛经济区,进一步发展丹东产业园区。

(2) 产业发展——做强基础优势产业 做大高技术产业。

总体规划:根据《规划》,辽宁沿海经济带将推进产业结构优化升级,做强具有基础优势的先进装备制造业和原材料工业,做大高技术产业,加快发展现代服务业和现代农业,利用信息技术改造提升传统优势产业,提高产品质量,逐步形成以先进制造业为主的现代产业体系。主要内容是:产业发展重点包括工业、现代服务业和现代农业三部分。

工业: 重型装备、制冷设备、石油工程装备、核电及风电等新能源装备、数控机床、特种轴承等重大技术装备产业基地;船舶与船舶配套、汽车及汽车零部件、轨道车辆等交通运输装备产业基地;数字化医疗影像设备产业基地;大型石化产业基地;精品钢材生产基地;有色金属及其合金的研制和生产基地;新型建材基地;新材料、电子信息产品制造、光伏、无水印染等产业基地;集成电路、半导体发光二极管、高密度印刷电路板、移动通信产品等项目。

现代服务业:金融商务区,软件开发和服务外包产业基地,物流园区,特色旅游区等。

现代农业:增产千亿斤粮食工程,设施农业建设工程,优质水果开发工程,特色产业开发工程,规模化标准化畜牧养殖小区建设工程,水产品健康养殖工程,现代农业公共服务体系建设工程。

(3) 城乡发展——放宽中小城市落户条件。

总体规划:坚持走新型城镇化道路,构建以特大城市为龙头、大城市为主体、中等城市及各类中小城镇有序发展的网络化城镇体系。主要内容是:加强城乡社会管理,改革户籍制度,放宽中小城市落户条件,将在城镇稳定就业和居住的农民有序转变为城镇居民。引导城市资金、技术、人才、管理等生产要素向农村流动。增强中心城市功能。

大连: 重点拓展航运、金融、研发、物流和信息服务等核心功能,加快东北亚国际航运中心、国际物流中心、区域性金融中心和产业聚集区,成为我国北方对外开放的重要门户。

丹东:要发挥沿海、沿江、沿边的区位优势,进一步拓展商住、旅游、贸易等城市功能,建成我国东北东部地区重要的现代化沿海边境城市。

锦州:要发挥区域交通枢纽和辽西中心城市的作用,全面提升城市和锦州港服务功能,逐步建成临港产业基地、我国东北西部地区重要的出海口。

营口:要依托港口和临近腹地的优势,建成东北地区重要的出海通道、环渤海地区重要的临港工业基地和现代化港口城市。

盘锦:要依托石油等资源优势,推进资源性城市转型,加快发展特色优势产业,加强湿地等生态资源保护,建成我国重要的商品粮生产基地,具有北方水乡特色的石油化工城市和环境宜居的滨海水城。

葫芦岛:要发挥区位优势,积极承接京津冀都市圈辐射,进一步发展有色金属、 电子信息等产业聚集区,建成辽西走廊文化旅游休闲观光带和滨海官居城市。

(4) 基础设施——大连港将成集装箱运输干线港。

总体规划:根据《规划》,统筹规划基础设施建设,完善现代综合交通运输体系、 高效清洁稳定的能源体系、水资源开发配置和防洪减灾体系、高速安全覆盖城乡的 信息网络体系、增强区域发展的支撑能力。

主要内容是:第一,港口。大连港以远洋干线集装箱运输为主,兼顾近洋和内贸

集装箱运输,形成集装箱运输干线港。营口港、锦州港和丹东港以内贸和近洋航线集装箱运输为主,并承担向周边集装箱干线的喂给运输,形成集装箱运输支线港。煤炭运输系统以锦州港为内蒙古东部地区煤炭下水港,大连港、营口港、丹东港等港口为煤炭接卸港,主要为沿海电厂等企业服务。进口原油运输系统形成以大连港为主、营口港和锦州港为辅的接卸港布局。沿海铁矿石运输形成以大连港和营口港为主,锦州港和丹东港为辅的接卸港布局。散粮运输形成以大连港为主,营口港、锦州港为辅的粮食装船港布局,根据沿海粮食加工工业的布局和发展需要,在大连港、营口港、锦州港和丹东港布局建设粮食接卸设施。

第二,铁路。加强连接区域内外的快速铁路通道建设,重点建设北京—沈阳—哈尔滨(大连)、锦州—营口、沈阳—丹东等铁路客运专线,打通东北东部铁路通道和东北西部沿海港口至内蒙古东部地区的煤炭运输通道。

第三,公路。完善区域内高速公路网络,建设丹东—通化、丹东—海城、庄河-盖州、绥中—凌源、盘锦—阜新、皮口—长兴岛等多条高速公路。

第四, 航空。加快推进大连、锦州机场迁建和营口机场前期论证,以及大连周水 子国际机场、丹东机场扩建,全面提升机场服务水平,逐步培育形成以大连门户枢 纽机场为主,以丹东、锦州等支线机场为辅的民用航空格局。增加连接日本、韩国、 俄罗斯远东和欧洲、北美的国际航线航班。

第五,水利。重点工程包括三湾水利枢纽及输水、锦凌水库、青山水库、三道湾 水库工程。

第六,水资源配置。重点工程包括大伙房水库输水二期一步、大伙房水库输水二期二步、大伙房水库输水应急入连工程,大连、营口、盘锦、锦州市配水管网改造工程。

(5) 社会事业——城镇各类就业人员社保全平等。

总体规划:社会事业方面,辽宁沿海经济带将以解决事关人民群众切身利益的现实问题为出发点,加快发展各项社会事业,逐步推进基本公共服务均等化。

主要内容是:在积极发展教育文化卫生事业方面,大力发展职业教育,加快推进重点中等职业学校和技工培训集团建设,适应产业发展的需要,培养特色和专业人才。加大船舶制造、软件开发、生物工程、金融等领域高层次人才培养力度,建城市医院和社区卫生服务机构分工协作、双向转诊的新型城市卫生服务体系,努力实现人人享有基本医疗卫生服务的目标。

在努力扩大就业方面,积极开发公益性就业岗位,加大对自主创业、自谋职业的

政策支持力度。实施农村劳动力转移培训阳光工程,进一步提高农村富余劳动力转移就业能力。认真做好高校毕业生、复员军人及城镇新增劳动力的就业工作。加大对就业困难人员特别是零就业家庭的就业援助力度。

在提高社会保障水平方面,加快建立覆盖城乡的社会保障体系,基本实现城镇各类就业人员平等享有社会保障。扩大企业职工基本养老保险覆盖范围,逐步提高企业退休人员基本养老金水平,探索建立新型农村社会养老保险制度。进一步完善城镇职工基本医疗保险制度,妥善解决困难企业退休人员基本医疗保障问题。进农民工参加医疗保险和工伤保险,进一步完善失业保险制度。探索社会保险基金保值增值的有效机制。完善城乡最低生活保障制度,逐步提高保障标准。加强城乡低保边缘户救助,建立多层次、广覆盖的城乡社会救助体系。完善以廉租住房、公共租赁住房和经济适用住房为主体的住房保障体系。

(6) 措施——减少行政层级。

总体规划:根据《规划》,沿海经济带 6 城市加大政策支持力度,加快构建有利于科学发展、和谐发展、创新发展、一体化发展的体制机制,提高自主创新和人力资源支撑能力,是确保规划顺利实施的保障。

主要内容是:深化行政管理体制改革。改进政府管理和服务方式,进一步减少和规范行政审批。优化政府组织结构,减少行政层级,理顺职责分工,提高行政效率,降低行政成本,探索适应区域发展需要的管理模式。

鼓励重点企业跨所有制、跨区域联合重组,促进生产要素向关键领域、支柱产业和新兴产业集中。积极推进国有企业公司制改革,大力发展混合所有制经济,推进国有企业整体改制上市,进一步增强国有经济活力、控制力和影响力。

深化金融体制改革,推进地方中小金融机构和农村金融机构改制、重组和上市。 发展产权交易市场,加快建立网络化产权交易平台,尽快形成统一互联、流转顺畅的产权交易体系。调整财政支出结构,重点向有利于促进基本公共服务均等化的领域倾斜。

推进区域内交通、能源、水利等基础设施共建共享、互联互通。加快环境监测治理一体化,共同建设区域内联防预警机制,统一环保标准,实现区域内空气和水污染同步治理。统筹公共事物管理,推进区域基本公共服务均等化。

实施高端人才引进工程、优秀海外学子辽宁创业计划、高端智力柔性引进计划、科技创新人才集聚地构筑计划,启动紧缺型高技能人才引进计划。依托重点项目、高新技术产业园区、科技企业孵化器、大学科技园、留学人员创业园,积极吸引带

技术、带项目、带资金的海外学子创业,集聚海内高端人才。

此外,要加大对区域内能源、交通、水利和城乡基础设施建设的投资支持力度。 在廉租房和棚户区改造、节能减排和民生工程等方面给与支持。加快股权投资机构 发展,设立创业投资引导基金。支持有条件的地区设立海关特殊监管区域。增加大连商品交易所交易品种,扩大规模。

(7) 资源环境——避免盲目圈占海域。

总体规划: 高度重视资源节约、环境保护和生态建设,倍加珍惜水资源和土地等资源,强化渤海环境治理和保护,推进资源节约型和环境友好型社会建设。

主要内容是:实行最严格的水资源管理制度,全面实施建设项目水资源论证、取水许可和用水总量控制与定额管理相结合的制度,推进取水、供水、用水等全过程节水,严格水资源有偿使用。

积极开辟多种水源,研究劣质水、微咸水和海水等非常规水资源的开发利用,鼓励有条件的生活小区、工业企业建立中水回用系统。制定电力、石化、钢铁等行业和高耗水企业节约用水的管理办法。

加大土地整理复垦力度,实施土地整理复垦开发重点工程。最大限度地利用矿山 废弃地、废弃盐田、重度盐碱地和荒滩。严格土地用途管制,控制建设用地过快增 长,重点用好存量建设用地和未利用地,支持重点发展地区优先使用规划起步区内 土地。优化生活用地,提高小城镇和农村的建筑容积率,减少占用耕地

合理开发和保护海岸线资源,严格控制海岸线的使用,按照已批准的海洋功能区 划确定的类型区推进岸线开发,保护原生海岸生态系统。避免盲目圈占海域。加强 海域使用的监督管理,从严控制围填海用海项目。

(8) 开放合作——打通东北三条大通道。

总体规划:根据《规划》,辽宁沿海经济带将进一步拓展对外开放的广度和深度,全面加强国际国内区域经济合作,着力构建东北地区对外开放的重要平台,加快形成内外联动、互利共赢、安全高效的开放性经济体系。

主要内容:首先,鼓励企业在国外建立生产基地。转变对外贸易发展方式。进一步优化产品结构、提高汽车及零部件、船舶等机电产品和大型成套设备以及其他高附加值的出口比重,扩大高新技术产品出口。转变对外贸易发展方式。进一步优化产品结构、提高汽车及零部件、船舶等机电产品和大型成套设备以及其他高附加值的出口比重,扩大高新技术产品出口。积极吸引外商投资,进一步扩大利用外资规

模,引导外资更多地投向高技术产业、现代服务业、先进制造业、基础设施建设和生态环保领域。创新利用外资方式,引导和规范外商参与国有企业改组改造。加快实施"走出去"战略。鼓励和规范具备一定规模和条件的机床、造船、钢铁等企业在国外建立生产基地、营销中心、研发机构,开展境外资源合作开发、国际劳务合作、国际工程承包。

其次,参与中国一东盟自由贸易区合作。积极开展与东北亚各国的经贸合作。进一步扩大与日本、韩国在经济、技术、人才等方面的合作。大力发展边境互市贸易,巩固发展与俄罗斯、蒙古、朝鲜的经贸关系。加强与其他国家和地区的交流合作。积极参与中国一东盟自由贸易区合作,努力拓展优势产品出口市场,探索合作种植和加工橡胶、棕榈油等产品的新途径。

再次,将承接长三角、珠三角产业转移。健全与省内其他区域互动合作机制。加快建立与沈阳经济区、辽宁西北部地区的联合与协作机制。借助东北亚航运中心和物流中心,促进沈阳经济区向外拓展;借助沈阳经济区雄厚的重化工业基础、较强的研发和配套能力,推进沿海地区加快发展,拓展服务功能。进一步加强辽宁沿海经济带与辽宁西北部地区的通道建设和产业衔接,促进资本、技术等生产要素自由流动与合理配置。

推进连接东北腹地的综合运输通道建设,打造高效便捷的东北中部通道(大连一哈尔滨—佳木斯—同江)、东北东部通道(大连—丹东—图们—抚远)和东北西部通道(锦州—阜新—内蒙古),密切与东北腹地的联系。

加强与长吉图经济区、哈大齐工业走廊的分工协作,推进与内蒙古东部地区的经济合作,统筹规划建设以大连大窑湾保税港区为龙头、东北腹地保税物流中心和内陆无水港为节点的东北保税物流网络。

加强与国内其他地区的合作。充分发挥港口和产业优势,加强与环渤海地区的京津冀都市圈、山东半岛城市群的合作,促进生产要素合理流动和优化配置,实现合理分工和优势互补。加强与长江三角洲、珠江三角洲等地区的经济联系,积极承接产业转移。

五、辽宁沿海经济带面临的挑战、发展战略及步骤的思考

辽宁沿海经济带面临四大挑战。《辽宁沿海经济带发展规划》指出,辽宁沿海经济带进一步发展仍然面临着四个较为严峻的挑战。

第一,整体发展缺乏统筹协调,尚未形成一体化发展格局:

第二,产业集聚度不高,结构有待进一步优化:

第三,淡水资源严重不足,生态环境压力较大:

第四,体制机制尚不完善,对外开放总体水平不高,当前国际金融危机的影响日 益显现,调整经济结构、扩大国内需求、保持经济平稳较快增长的压力也在加大。

为加快辽宁沿海经济带发展,应该紧密结合应对国际金融危机的实际,充分考虑现有开发强度、资源环境承载能力和发展潜力,着力优化空间布局。具体而言,可归纳如下。

- 一要发展东北地区出海通道和对外开放门户的作用,全面参与东北亚及其他国际 区域经济合作,提升东北地区对外开放水平。
 - 二要整合沿海港口资源、全面提高航运、物流等服务能力和水平。
- 三要推进产业结构优化升级,淘汰落后产能,形成以先进制造业为主的现代产业 体系。

四要统筹城乡发展,大力发展现代农业,繁荣农村经济。

五要统筹规划和完善交通、能源、水利和信息基础设施建设,加强资源节约、环境保护和生态建设,增强区域支撑能力和可持续发展能力。

六要加快发展社会事业,解决好关系群众切身利益的现实问题。

七要深化重点领域改革,创新体制机制。

六、结 论

应该说,在中国发展的新时期新阶段,在面临国际金融危机日益严峻和世界经济格局再次陷入重组背景之下,以如此方式大规模地对整个沿海地区进行全面部署,其战略意义不言而喻。如果说,二十世纪八、九十年代中国通过开放经济特区、沿海开放城市等,以"点"的形式对沿海地区进行布局,其初衷更多的是立足国内视角,"激活"国内改革开放;那么,观察新一轮沿海地区区域发展规划的战略设计,可以发现,明显凸显出中国新的战略诉求——寻求并确立在未来世界经济发展格局中的战略发展坐标。这是立足全球战略层面的战略部署,标志着沿海地区新的起步,也反映出中央对沿海地区的新功能寄予厚望。

从空间上看,这次对沿海地区的部署着眼区域规划,而且首次在中央文件中提出 "一体化发展"概念,明显与以往"点"的形式布局的内涵要求不同。这意味着, 中央对当前金融危机与经济全球化的关系已形成科学认识:经济全球化深入发展的大趋势不会改变。同时,国内经济发展区域化也是中国市场经济发展的必然趋势,区域共同富裕是中国市场经济发展的必然要求。对沿海地区进行区域规划,加快沿海地区融合,明显具有希望其发挥"一箭双雕"作用的用意。

值得关注的是:人民网 2009 年 10 月 20 日报道,国务院 33 号文件第 25 条的内容所表述就是建立东北地区四省区行政首长协调机制,定期研究协调跨省区重大基础设施项目建设、产业布局以及区域协调发展等问题,并对老工业基地调整改造的重大事项提出意见和建议。而关于行政首长协调机制建立的具体实施等问题则需今后进一步加以落实。

具体来看,由于东北三省和内蒙古东部,同处于一个经济发展区,在传统的经济 联系上都有很多相似之处,因此面临着共同发展的问题和矛盾。整个东北老工业基 地的各个省市,都有相互协调,衔接好发展规划,避免条块分割,避免产业结构趋 同的任务。所以在振兴的过程当中,东北地区的三省和一个自治区都感觉到有必要 对一些重大的问题,在行政首长层面进行协商,进行定期研究,来具体协调跨省区 重大基础设施项目的建设、产业布局以及区域协调发展等问题,并且对老工业基地 调整改造所面临的一些共性问题进行讨论和协调,提出意见和建议。因此,建立东 北行政首长协调机制,有利于该地区的协调发展。即在行政首长层面进行协商,具 体协调跨省区重大项目建设、产业布局等。

总体而言,新一轮沿海地区区域发展战略规划的实施,无疑将对中央与地方经济 职能关系也将产生重要影响,这一点已经从东北地区四省区行政首长协调机制的建 立上得到体现。