

设立国家综合配套改革试验区 推进海峡西岸经济区建设

——厦门设立国家综合配套改革试验区的可行性研究

课题组

摘要:厦门市是我国最早的四个经济特区之一。经过二三十年的建设,厦门特区的经济社会全面发展,人民生活蒸蒸日上;同时也发挥了排头兵的作用,为全国的改革开放进行了先行的探索。然而,随着改革开放的深入以及原有特区政策的普适化,特区发展面临巨大的竞争压力,体制创新任重道远,迫切需要注入新的活力,形成新的发展思路 and 战略。争取成为国家综合配套改革试验区,无疑是厦门乃至整个海峡西岸经济区未来发展的一次难得机会。因此,厦门必须把握自身优势,发挥特区发展的先行优势和特色,把建立国家综合配套改革试验区作为一项重大的发展战略来看待。

关键词:综合配套改革试验区;经济特区;海峡西岸经济区;厦门

中图分类号:D616 文献标识码:A 文章编号:1008-1569(2008)06-0067-07

国家综合配套改革试验区的选择需要符合国家发展的整体战略规划,必须具有一定可行性,具备经济社会发展实力、区位优势乃至心理的承受力。因此,设立国家综合配套试验区,首先要把自身的战略优势最大程度地发掘起来,找准自身定位,走出自己特色,结合已有改革的经济、社会和文化基础,制定切实可行的试验方案。随着浦东新区、滨海新区和成渝综合配套改革的推进,国家也将循序渐进扩大试验区试点范围,进一步推动区域经济的平衡发展。因此,把握机遇,结合经济特区转型和海峡西岸经济区建设,建立国家综合配套改革试验区,对于厦门实现跨越式发展,推进海峡西岸经济区建设,促进国家统一大业,将具有深远的意义和影响。

一、厦门设立国家综合配套改革试验区的必要性

国家建立综合配套改革试验区的初衷,就是要让试点城市结合具体区域的实践特点,先行

基金项目:厦门市社会科学研究 2007年度重点项目“厦门设立国家综合配套改革试验区的研究”。

作者简介:课题组成员:陈振明,教育部“长江学者”特聘教授,厦门大学公共事务学院教授、博士生导师;李德国,厦门大学公共事务学院博士研究生;陈文博,福建师范大学经济学院学生;卢霞、翁志强分别参与项目在上海浦东新区和天津滨海新区调研。

试验一些具有国家层面意义的重大改革开放措施,从而为国家探索新的改革思想、新的发展路径、新的增长模式、新的改革模式积累经验并发挥示范作用。在此意义上,厦门设立国家综合配套改革试验区堪比改革开放初期设立经济特区,对于新时期下经济特区乃至海峡西岸的区域发展都将具有极其重要的推动作用。

1. 厦门设立国家综合配套改革试验区,有利于国家重要经济区域的平衡发展。目前,有两个国家综合配套改革试验区试点以及深圳均位于环渤海经济区、长三角经济圈和珠三角经济圈,而重庆和成都、武汉、长株潭则处于推动西部发展的节点位置。国家的战略意图十分明显,即通过相关试点的发展推动各大经济区域的整体发展。但是,当前我国的经济发展过于依赖三大经济圈,而国家的整体发展还需要其他区域的均衡发展。厦门所处的海峡西岸经济区极有可能成为我国原有的三大热点区域中出现的第四个热点区域。尽管中央已高度重视海峡西岸经济区的发展,但实践的支持与其他区域相比仍然较为缺乏,它的建设仍然没有像珠三角和长三角那样进入实质性和整体性的阶段,迫切需要新的战略来推动。

从地理版图上,海峡西岸经济区是以福建为主体,面对台湾,邻近港澳,北承长江三角洲,南接珠江三角洲,西连内陆,涵盖周边,具有自身特点、独特优势,辐射集聚、客观存在的经济区域。而随着长三角、珠三角以及环渤海区域的强劲发展,中国东部区域将迈入联动化的整体发展阶段,彼此对接,相互联通将是发展的重要趋势。从区域位置来看,厦门所处的海峡西岸经济区位于上海浦东新区和深圳特区之间,且与台湾一衣带水,骨肉相连,既符合改革试点区域适度分离、综合布局的整体需要,又符合中央支持海峡西岸经济区建设的政策需要。在此情况下,厦门设立国家综合配套改革试验区,既有效对接“长三角”和“珠三角”,扩大区域整合范围,又能够进一步发挥对台合作与交流的区域意义。而建立国家综合改革试验区后所进行的突破性、原创性和系统性的改革,将有利于提升中国东南城市群的整体竞争力,有利于推动海峡西岸区域经济的快速发展,有利于实施全国区域协调发展总体战略。

2. 厦门设立国家综合配套改革试验区,有利于海峡西岸经济区建立更为强大的发展节点。一个区域经济的发展,离不开一两个核心城市的带动,珠三角要靠广州、深圳的带动。长三角已经形成了以上海、苏州、南京、杭州为核心的辐射广角。纵观各综合改革试验区试点,尤其是沿海地区的试点,无不实力雄厚,傲视众城。在此意义上,海峡西岸经济区的建设,与厦门、福州和泉州的城市竞争力提升有着密切的关系。可以看出,中心城市和城市群将成为我国知识和技术创新中心,先进制造中心,成为带动区域发展的火车头。

厦门是海峡西岸经济区的主要中心城市之一,理应在周边地区发挥重要的凝聚力和辐射力。但目前厦门所起的带动作用,远小于长三角的中心城市。从经济总量的角度看,厦门的经济实力在全国范围内仍偏低。由于厦门作为强大中心节点的效应尚未展现出来,使得海峡西岸经济区尚未形成真正意义上的中心城市和城市群,而且三个主要城市的规模也明显落后于长三角、珠三角和京津唐地区,成为一种“较为严重的弱核带动式城市群”。由于缺乏中心节点的聚集效应和枢纽功能,海峡西岸城市之间发展目标相似,产业结构雷同,导致区域资源的使用浪费,损害了区域整体利益。在此情况下,厦门迫切需要新一轮的系统改革和跨越式发展,逐步增强在周边地区的凝聚与辐射能力、辐射范围以及影响强度,真正发挥龙头作用,以实现海峡西岸经济区的战略构想。

3. 厦门设立国家综合配套改革试验区,有利于加速海峡两岸的合作交流,实现国家统一大业。海峡西岸经济区的建设,在经济上可对接长三角与珠三角,让福建经济发展成为东南沿海发展重要组成部分,进而成为参与全国经济一体化和国际市场竞争分工的主要成员;在政治

上,能够起到为两岸形成一个经济协作区奠定基础的作用以及将台湾融入大陆区域经济圈一环的作用。而後者的意义,更是随着近年来台海局势的复杂化而日益显现出来。

厦门作为海峡西岸经济区的龙头和中心城市,在海峡两岸经贸交流方面具有重要的地理优势。近年来,台湾在经济发展过程中的资源缺乏,市场狭小,用地难求和污染问题逐渐暴露出来,迫切需要更为理想的发展腹地。由此,建立国家综合配套改革试验区,将有利于厦门充分发挥“近台优势”的吸引力,进一步推进闽台两地的衔接和互动。例如,在综合配套改革框架内,厦门可以发挥两岸交流的优势,在高科技产业上充分借鉴台湾新竹科学工业园的发展模式,从而为国家探索区域经济发展新模式提供新的经验和启示。

4. 厦门设立国家综合配套改革试验区,有利于探索新时期经济特区发展的新模式。我们知道,在开放之初设立经济特区进行改革试验的目的,是为了降低政策失败可能带来的冲击和成本,而经济特区的建设目标,最后被设定为给国家建立完善的社会主义市场经济体制提供经验。而为了吸引更多的参与者,国家在经济特区实施了许多当时其他地区不享有的政策措施,同时承诺特区可以进行其他有关试验,以“杀出一条血路来”(邓小平语)。现在,随着全国性的市场经济体制的完善,符合国际标准的、统一的、完全的市场经济体系已经初步建立。这意味着,特区的原有的政策将逐步普适化,进一步淡化。但是,这并不意味着特区历史使命的结束,也不意味着特区自身存在的问题已经妥善解决。

经济发展与政治发展、社会发展具有动态的关联性,在经济发展到一定时期后,政治发展和社会发展必然会提上议事日程,而只有经济发展到一定程度,才能为进一步的改革提供相匹配的财政基础,这符合国际经济发达地区的成长规律。特区长期以来以经济发展为主轴推进改革,为国家积累了重要的改革经验,但在发展过程中也呈现了经济发展与社会发展相脱节、环境污染严重等较一般地区更为突出的问题。同时,特区自身的改革探索也远未结束,在一些重点领域和关键环节上,特区尚未取得深层次的突破。而特区经过多年的发展,已经为未来的综合改革积累相当雄厚的经济基础,在公共服务和社会事业上的改革具备了良好的条件。众所周知,公共服务供给与财政能力是高度相关,公共服务支出比例的增高也离不开财政能力的支持,否则,公共服务制度的改革就难以取得持续性。在此意义上,特区建立国家综合配套改革试验区,不仅有利于探索新时期的特区发展模式,也有能力实现新的改革任务。可以说,厦门进行国家综合配套改革试验,对于未来经济特区的体制和制度设计具有典型意义,能够起到完善国家发展战略空间布局,促进区域协调发展的作用。

5. 厦门设立国家综合配套改革试验区,有利于厦门实现新一轮的跨越式发展。目前,厦门已经在新一轮跨越式发展的道路上迈出了坚实的步伐,经济发展与社会和谐都取得了不俗的成绩。但是,我们仍然要居安思危,毕竟,与兄弟城市相比,厦门的发展仍具有较大的追进空间。而新一轮的跨越式发展,离不开制度创新形成的整体效应,综合配套改革将对厦门产生巨大的发展推力。

此外,厦门在近些年快速发展的过程中,也出现了不少城市发展的共性问题。如产业布局、财政和金融体制、土地体制、环境资源管理体制还存在不少问题;行政改革滞后于经济体制改革,创新力度比较欠缺;公共服务和社会管理制度结构尚未完善;城乡差距较大的现象仍然存在等。这些问题将是厦门实现新一轮的跨越式需要加以重视的,其解决无疑需要综合配套改革的系统思路,也只有从更高、更宏观的制度创新格局入手才能应对这些发展过程中面临的棘手问题。可见,建立国家综合配套改革试验区,是厦门实现新一轮跨越式发展的基础和保障,也是作为经济特区所应该承担的责任和所必须具备的勇气。

二、厦门设立国家综合配套改革试验区的有利条件

经过 20 多年的发展,厦门充分发挥了经济特区“先行先试、敢闯敢试”的创新精神,在经济发展和体制创新上已经取得令人瞩目的成就。特别是近年来,厦门实施新一轮跨越式发展战略,加快融入海峡西岸经济区建设,大力推进科技、医疗卫生、教育、社会保障、文化、体育等社会事业发展,居民生活品质大幅提升,人居环境、创业环境、投资环境和发展环境进一步优化,城市综合实力显著增强。在中国社科院近两年发布的中国内地城市综合竞争力排名中,厦门连续位居第九位;在 2006 年 11 月 11 日世界银行发布的中国 120 个城市投资环境评价报告中,厦门名列第五而成为“中国投资金牌城市”之一。可以说,厦门已经具备设立国家综合配套改革试验区所必须具备的区域平衡发展、典型性和代表性、经济社会承受能力和实践基础等条件。

1. 厦门所处的地理与经济区域符合国家推动区域平衡发展的整体战略要求。“区域协调发展”近年来是国家调整宏观经济版图的重要战略。一方面,从当前我国主要经济版图的布局而言,目前在国内,长三角、珠三角(包括港、澳)和环渤海(包括京津唐)等地区,已逐步通过区域内城市功能的整合,正在不断刷新城市系统格局,带动地区经济高速增长,成为我国经济增长的核心地区。相对而言,厦门所处的海峡西岸经济区尚未形成真正意义上的城市群,城市规模也相对较小。在这个意义上,厦门设立国家综合配套改革试验区,将更大程度提升其龙头带动作用,不仅可以促进海峡西岸经济区在长三角与珠三角之间的融通作用,还可以带动其腹地(如江西)的整体发展。另一方面,随着国际产业升级和转移速度加快,作为台湾产业转移和投资的主要选择地之一,厦门经济发展将迎来重要的战略机遇期。目前,厦门正在有条不紊地推进两岸产业对接,深化产业升级,利用台湾产业优势将电机、机械产业联合起来,发展高科技产业。全球知名的台湾 4 大光电企业已有 3 家选择落户厦门,厦门已成为台资光电企业的重要聚集地,成为台湾科技企业西进聚集地。而国家设立综合配套改革试验区,一个重要目的就是促进区域产业升级,改善经济结构和增长模式,厦门已经具备这方面的经验和要求。

2 厦门作为率先进行经济改革的东部沿海地区,其发展现状、问题和障碍具有较大的典型性和代表性。国家综合配套改革试验区必须具备一定的典型和代表性,而厦门作为经济特区在自身发展过程所出现的问题,在当代中国城市中具有较为较高的代表性和典型性,其行政改革、经济转型、公共服务以及城乡统筹上所面临的压力甚至高于一般的城市。一方面,改革开放以来,厦门所处的东部地区经济取得了很大发展,但这种发展仍然在较大程度上建立在廉价劳动力或土地资源等其他资源消耗的基础上。随着资源的逐渐消耗,这些地区进入了资源约束阶段,因此东部经济必须从传统的消耗资源模式转向以创新为基础的经济增长模式上来。实际上,近年来厦门改革探索的一个重要主题,就是转变经济增长方式,提高经济增长质量,着力解决结构不合理、产业层次低、第三产业发展滞后、地区产业结构趋同等问题。另一方面,随着原有经济特区优惠政策的普遍化,厦门面临着再次创业的机会与挑战。厦门的发展和改革意味着特区体系将再次展现改革领头羊精神,意味着从经济改革进入到整体改革的战略部署的实现。同时,厦门在经济发展过程中所遇到的问题,亟需国家重新调整特区政策,通过再次启动综合配套改革,为建设中国特色社会主义的示范地区,发挥改革开放的“窗口”和“试验田”作用引入新的动力系统和发展空间。

3 厦门已经具备设立国家综合配套改革试验区的经济社会承受能力。厦门经过多年的发

展,已经初步具备人才密集、创新环境好、体制比较现金、市场透明度高优势,其在海峡西岸经济区中的龙头作用已逐步显露出来,对扩大闽台经贸合作的作用也正逐步扩大,完全具备作为国家综合配套改革试验区的区域实力和影响作用。可以说厦门自身综合经济的增长,对于解决这些问题已经具备良好的财政基础,其成功解决的经验将随着厦门影响力的扩大为区域乃至全国提供更多的示范作用。更为重要的是,在不断改革创新的过程中,厦门的政府能力得到大幅的提升,社会承受能力也不断增强,这些良好的心理基础将有利于综合配套改革试验区改革措施的有效实施。作为经济特区,厦门一直是创新和改革的前沿地区,社会群众对改革的心理承受能力随着经济的持续增长和政府体制的完善而大大增强,设立综合配套改革试验区所必须的自主意识、竞争意识、平等意识、民主法制意识和开拓创新意识,正不断走向成熟和理智,构成了积极健康的社会心理。这些良好的社会承受能力,对于综合配套改革将起到积极的推动作用。

4 厦门对综合配套改革试验区的政策创新框架已经积累了深厚的实践基础和改革经验。正如前文所指出的那样,国家综合配套改革试验区的选择不仅要考虑地域战略意义,还要考虑当地的经验累积情况。从上海浦东和天津滨海新区的经验看,综合配套改革试验区的政策创新框架包括行政管理体制改革、现代金融服务体系构建、科技产业改革、土地管理改革、财政预算和分配方式改革等方面,而厦门在探索经济特区建设过程中,已经积累了充分的条件,具备了相当丰富的综合配套改革经验,完全可以发挥原有的优势,进一步整合单项式的改革。首先,厦门近年来在一些改革领域已经走在了国内城市的前列,在政府绩效改革、公共财政制度改革、行政审批制度改革等方面的成就有目共睹,具有较为坚实的实践基础。而在关系民生福利制度改革方面,厦门保障性住房建设经验全国瞩目,甚至可能成为国家房改新政的蓝本。综合盘点这些改革,它实际上已经触及了综合配套改革的大部分内容,在这些领域所取得的改革经验,无疑是申请国家综合配套改革试验区最有说服力的证据。其次,厦门已经为设立综合配套改革试验区奠定了良好生态文明基础。党的十七大报告指出要“建设生态文明,基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式”。把生态文明写入党代会报告,这是我党执政兴国理念的新发展,是落实科学发展观、实现全面建设小康社会目标的新要求。综合配套改革试验区作为实施国家战略的试点地区,必然更加要推动生态文明的建设。而厦门经济特区一直关注生态文明问题,牢固树立了建设生态城市的理念,其实践经验不仅富有创造性,也具有示范性,其建立国家综合配套改革试验区,具有巨大的生态环境优势。再次,厦门在统筹城乡发展,促进公共服务均等化方面已经取得较大进展。近年来,厦门市不断加大对农村的投入和政策的倾斜,农村城市化进程不断加速,城乡逐步实现一体化,城乡二元经济结构得到有效缓解。随着社会主义新农村的建设,岛外农村已成为厦门投资的重要热点,2005年岛外固定资产投资首次超过50%,农村基础设施逐步完善,市道、区道、镇道、村道形成网络;厦门市还着力建设农村社会保障体系,出台《厦门市被征地人员基本养老保险暂行办法》,建立失地农民基本养老保险制度;在公共服务均等化方面,1.5万农村低保对象得到应保尽保,大病统筹保障,解决了农民有病看不起和因病返贫的问题。种种措施已经取得初步的成效,城乡统筹已经进入良性发展的渠道,这些都是未来推进综合配套改革提供极其有力的条件。

5 厦门外向型经济的经济格局已基本形成,能够积极发挥作为综合配套试验区的国际影响作用。国家综合配套改革试验区的一个发展目标就是建立高度开放和完善的市场经济体制,为中国参与全球化经济竞争提供重要平台。改革开放以来,厦门经济特区更是扮演着中国

外向型经济的“南风窗”和“桥头堡”的重要角色。厦门经济特区成立的二三十年里,厦门的出口贸易也获得了持续高速的发展。据统计,厦门关区的出口贸易占了福建省出口贸易的半壁江山,而厦门本市的出口贸易更是占到了厦门关区出口贸易的三分之一强。不少世界著名的跨国公司,如柯达、戴尔、ABB、太古等企业都已来厦投资;5家外资银行目前在厦门有分支机构,数量仅次于上海、北京、深圳和广州;2006年以来,上百家台湾光电、电子信息、精密机械等行业的企业整体“西移”厦门,其中台湾光电行业的四大巨头已有3家落户厦门;以中国国际投资贸易洽谈会(简称“投洽会”)和海峡两岸机械电子商品交易会暨厦门对台进出口商品交易会(简称“台交会”)为主体的经济交流平台正不断扩大等等。厦门在外向型经济发展方面所取得的成就,能够有效发挥作为综合配套试验区的国际影响作用,进一步推进中国经济与世界经济的有效接轨。同时,作为经济增长与环境保护和谐发展的典型,厦门将有力回应和消除国外对中国大量使用资源和能源的粗放式经济增长的担忧。

总之,厦门目前已经有了相对较好的综合配套改革基础,完全有能力先行先试,在体制改革的重点领域和关键环节取得突破。

三、厦门推进国家综合配套改革试验的发展前景

厦门推进国家综合配套改革试验,必须瞄准国际前沿,高起点布局改革战略,着力于通过系统的制度创新,消除制度瓶颈,实现超常规、跨越式的发展。因此,在规划国家综合配套改革时,应该根据国家政策导向,以位居世界经济产业发展前端,塑造高效的制度体系,构建和谐的文明城市,创造生态的人居环境为发展目标和愿景,为海峡西岸经济区的腾飞和台海和平统一做出历史性贡献。

第一,以临空经济为依托,打造高新技术产业基地。临空经济是未来世界经济发展的强大增长极。目前,世界上许多国家和地区非常重视依托机场资源发展区域经济,纷纷在机场周边建设临空经济区,包括工业区、物流园区、自由区和商务区等。厦门应发挥空港优势,形成海港陆港空港互动的立体枢纽经济。以厦门机场为核心动力,加快发展国际临空高新技术产业基地,如计算机及其附件、微电子、IT光电等产业制造及研发中心,强化物流、会展和国际交往功能。厦门必须重视临空经济的发展,打造强大临空经济区,促使航空港相邻地区及空港交通走廊沿线地区生产、技术、资本、贸易和人口的聚集,形成多功能经济区域。

第二,以临港工业为依托,打造海峡西岸先进制造业基地。首先,要壮大港口航运业,加速厦门港与高雄港货物的对接和流动,构建海峡西岸航运物流中心;其次,要建设有特色的临海工业体系,培育壮大海洋生物制药业,开展风能、潮汐能、波浪能等海洋能源的研究和试点,加快发展海水淡化等新兴产业;第三,发挥港口优势,以石化、汽车、机械、船舶和能源等工业为重点,发展形成规模总量较大、技术领先、带动作用强的临港工业集聚区,使厦门湾成为海峡西岸经济区中功能齐全、服务优良、环境优美的先进制造业中心。

第三,以人居环境为依托,打造生态文明示范基地。国外研究表明,在高级人才流动性不断增强的今天,高质量的城市生态环境,成为吸引这些人才和建立金融、咨询以及高端制造业等现代经济核心产业的积极影响因素。可见,在现代社会优良的人居环境不仅能够集聚最重要的生产要素——人才,而且也有助于资本、技术、信息向城市集中,从而全面提升综合竞争力。厦门应该继续发挥人居环境优势,将更多的投资用于改善生活质量、环境质量和“城市意境”,将城市塑造成一个创新、文明、和谐、安全的生活、参观、娱乐和消费场所。加快发展风景旅游

业,形成富有特色的建筑风格、人文风俗和文化品味,使城市“既是一个景观、一片经济空间,也是一种气氛、一种特征、一个灵魂”。

第四,以“五缘六求”为依托,打造对台交流合作基地。闽台两地有割不断的地缘、血缘、文缘、商缘、法缘,就是未来加强合作交流的优势所在。厦门应该充分发挥“五缘”优势,进一步推进经贸、交通、旅游、农业、文化交流和载体建设。厦门应在“联结两岸、促进双赢”中发挥更积极的作用,通过加快自由贸易港区建设,扩大台商投资区,促进两岸实现“三通”,通过承接台湾产业转移,争取在光电、软件和动漫产业等方面取得突破;创新对台金融业务试点,加大力度引进航运物流、金融保险、教育卫生和中介服务。以经贸融合为突破口,大胆创新,使厦门成为台湾与大陆融合的重要平台和基地,促进两岸和平统一。

第五,以区域优势为依托,打造海峡西岸中心城市。城市经济圈是一国经济的重心和增长极。它必须满足三个条件:有一个首位度较高的城市经济中心;有若干腹地或周边城市;中心与腹地的内在经济联系紧密,具有“极化-扩散效应”。目前,厦门的产业辐射与带动作用已日益显现,海峡西岸经济区积累的产业能量也正逐渐释放。但与长三角、珠三角和环渤海经济圈不同,海峡西岸还缺乏一个具有较高首位度的城市。因此,厦门必须致力于提高城市首位度,增强中心城市功能,提高集聚辐射能力,提升现代服务功能和培育区域要素共同市场。必须加快推进自由贸易港的建设,促进对台三通,加强两岸金融合作,建立区域性金融中心。要改善交通,拓宽腹地,与周边地区建立紧密合作关系。未来的厦门应该充当促进海峡西岸经济区城市间合作的核心,充当开创新市场的市场孵化器作用,引导现代服务业发展,成为首位度的海峡西岸中心城市。

总之,厦门设立国家综合配套改革试验区,可以“先做后说”,但更重要的一个就是“边做边说”,以务实的行动和实实在在的改革经验积极推动国家综合配套改革试验区在厦门落户。