

# 综合配套改革试验在实现区域协调发展中的作用研究

## ——以天津滨海新区为例

赵修春

(国家发展和改革委员会,北京 100824)

**摘要:**综合配套改革试验对于落实科学发展观、实现区域经济协调发展作用重大。文章的分析表明,国家将综合配套改革试验作为滨海新区开发开放的政策体系中的关键环节,除建立新体制是滨海新区开发开放的内在要求外,原因还在于,涉及经济、社会、资源环境以及规划管理的各项政策措施的落实,有赖于有效的体制机制做保障,而这需要通过综合配套地深化改革来实现。由于改革具有探索和创新特征,呈现为改革试验的形式。对综合配套改革试验的理解应从改革、综合配套、先行先试三个方面来把握。综合配套改革试验是新时期深化改革的有效途径,是构建落实科学发展观体制保障的战略举措。最后,就建立改革试验的推进机制和避免可能的负面影响提出了政策建议。

**关键词:**改革试验;综合配套;开发开放;区域发展

**中图分类号:**F061.5 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2008)06-0014-05

综合配套改革是指改革的一种类型,它涉及到多个不同领域和方面的改革,因而是综合性的改革;由于改革在内容上具有明显的内在关联性,在操作实施上具有显著的协同性,因而表现出配套性的特征。综合配套改革试点(试验)<sup>(1)</sup>是改革的一种推进方式,其特点是将一些改革开放的政策措施在选定的地区先行试验,总结经验,对其中的成功做法加以推广。

21世纪头20年,是中国进一步深化改革和扩大开放的攻坚阶段。选择一些有代表性的地区,率先进行建立完善的社会主义市场经济体制的改革试验,是新时期构建落实科学发展观、实现区域经济协调发展的体制机制的战略选择。2005年以来,国家先后批准上海浦东新区、天津滨海新区开展综合配套改革试验<sup>(2)</sup>,通过深化改革推动实现发展的新跨越,其他一些地区也正在积极进行试点的申请工作<sup>(3)</sup>。在此背景下,加深对综合配套改革试验的认识既是必要的,也是迫切的。笔者以滨海新区为例进行了研究,分析了综合配套改革试验在滨海新区开发开放中的作用和基本特征,阐述了综合配套改革试验的意义,就改革试验的实施提出了政策建议。

### 一、综合配套改革试验在推进滨海新区开发开放中发挥着重要作用

#### (一) 国家将综合配套改革试验确立为推进滨海新区开发开放的最主要任务

推进天津滨海新区开发开放,是党中央、国务院从中国经济社会发展全局出发作出的重要战略部署,是提升京津冀及环渤海地区国际竞争力、带动区域经济发展、探索新时期区域发展模式的重大战略举措。2006年5月26日,国务院发布了《关于推进天津滨海新区开发开放有关问题的意见》,对滨海新区开发开放

收稿日期:2008-07-20

基金项目:国家自然科学基金项目(70741004)

作者简介:赵修春(1971-),男,山东高唐人,国家发展和改革委员会经济体制综合改革司工作人员,博

士,主要从事经济体制改革研究。  
欢迎访问重庆大学期刊网 <http://jks.cqu.edu.cn>

作出了全面部署,提出了推进滨海新区开发开放的主要任务和政策措施。《意见》的最大亮点是,批准滨海新区建立综合配套改革试验区,要求滨海新区“以建立综合配套改革试验区为契机,探索新的区域发展模式,为全国发展改革提供经验和示范”,将开展综合配套改革试验作为推进天津滨海新区开发开放的首要任务,以改革开放促开发建设。

那么,《意见》为什么对综合配套改革试验如此重视,综合配套改革试验为何具有如此举足轻重的作用呢?

(二)体制性因素是滨海新区开发开放的主要障

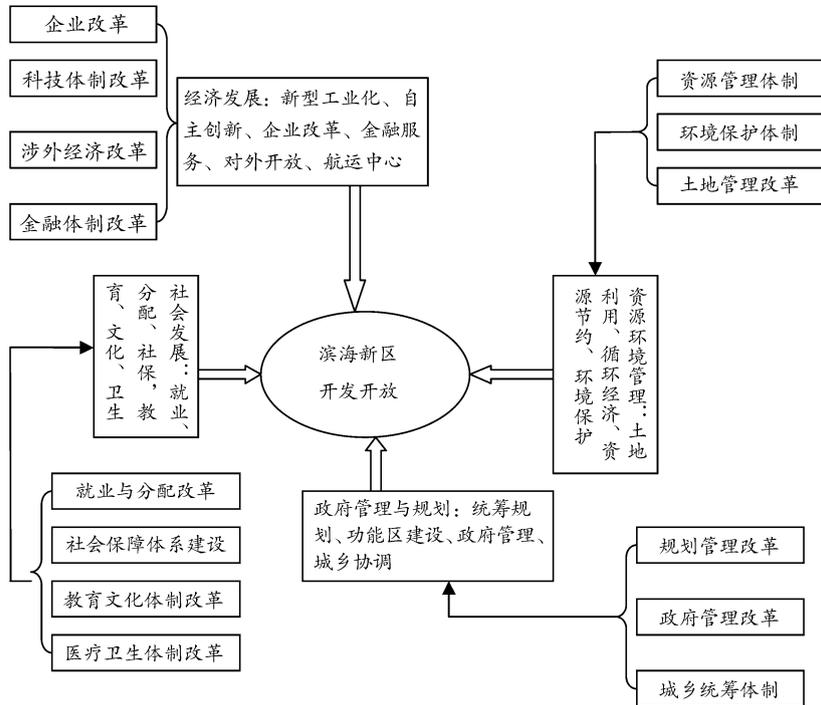


图1 滨海新区开发开放的各项任务与体制改革的关系

### 1. 经济发展方面

《意见》对滨海新区有如下要求。

第一,走新型工业化道路,完善研发转化体系,增强自主创新能力。目前滨海新区发明专利申请量只占全市的5%,新区R&D投入占新区GDP比重不及市里的一半,自主研发机构少、能力弱。这主要是由于科技体制不完善,自主创新的微观主体缺乏,鼓励自主创新的政策体系不完备。解决这些问题的根本是推进科技体制改革,完善技术研发体系以及技术人才市场。而且要深化企业改革,大力发展混合所有制经济,提供实现自主创新的微观基础。

第二,积极发展高新技术产业和现代服务业,努力提高综合竞争力和区域服务能力。由于企业改革和产业重组落后,金融服务体系不健全等,导致滨海新区内资企业缺乏活力、产业布局和产业结构不合理。这就需要深化国有企业改革,大力发展非公有制经济,同时,推进金融体制改革,改善外汇管理,深化投融资体制改革,以提供完善的金融服务。

第三,滨海新区目前是一种外向型经济为主的结构,但其发展过分依赖外资外贸,而且外向型经济的产业层次有待升级。天津港的口岸辐射能力还不

足,体制保障是落实各项发展政策的基础

以科学发展观为指导,推进滨海新区开发开放,必须体现新的发展内涵,突出协调发展和科学发展。发展必须要有新思路,其关键是实现发展改革互动、以改革促发展。推进滨海新区开发开放的任务涵盖经济、社会、资源环境和政府管理等多个方面。笔者认为,综合配套改革试验的重要作用,除体现在是完善社会主义市场经济体制的内在要求外,还在于各项发展政策的落实都需要坚实的体制做保障,而这又需要综合配套地深化体制改革才能实现(图1)。

足,港口管理有待整合。实现滨海新区对外开放的门户和建设“北方国际航运中心和国际物流中心”的功能定位,需要改革港口管理体制和提升港口功能、深化外贸和外资管理体制改革,以及在形成国际经济贸易惯例等方面进一步加大改革力度。

### 2. 资源利用和环境保护方面

《意见》要求滨海新区要节约用水、集约用地、降低能耗,搞好环境综合整治,维护生态平衡,大力发展循环经济,实现人与自然、经济社会与生态环境相和谐。滨海新区目前的情况是,资源瓶颈制约突出,主要污染物排放量较大,水污染突出,二氧化硫排放较高,大气污染严重。土地资源没有实现市场化配置,土地征用和利用环节存在许多漏洞,降低了土地资源效率。究其根源,主要是由于土地管理体制、资源环境管理体制等不健全、机制不合理导致的。这就需要深化土地管理体制改革,优化土地利用结构,建立资源节约集约利用和环境保护的制度保障。

### 3. 社会发展方面

《意见》要求滨海新区要逐步成为社会和谐、“宜居生态型新城区”,这就需要大力发展教育、文

化、卫生等社会事业,完善就业分配与社会保障体系,实现城乡统筹协调发展。目前,滨海新区存在着经济发展快、社会事业发展慢的“一条腿长,一条腿短”的不协调状况。要解决这些问题,实现经济社会协调发展和社会和谐,必须推进相关体制改革,以提供实现社会和谐的坚实保障。

4. 政府管理和规划方面

《意见》要求滨海新区要统一规划,综合协调,建设若干特色鲜明的功能区,构建合理的空间布局。目前,在管理体制方面,新区管委会作为市政府派出机构,与区内的行政区、功能区是同级政府架构,区内政策协调和行政效率有待改善,影响了规划的统一和资源高效利用,在服务环渤海区域经济发展方面还有差距。为此,必须推进行政管理体制的改革和创新,建立统一、协调的管理体制。

综合以上的分析,可以看到,完成滨海新区开发开放的各项任务,离不开深化相关领域的体制改革,实现滨海新区开发开放,需要坚实的体制做保障,滨海新区开发开放的改革定位和发展定位是统一的,而且改革定位有助于发展定位的实现(图2)。

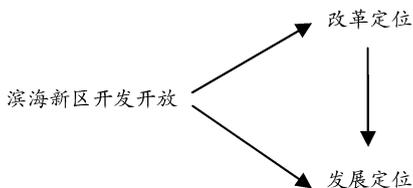


图2 滨海新区开发开放的改革和发展含义

就改革而言,由于改革涉及多个领域,从而是综合性的改革;由于各项改革之间具有显著的协同性和配套性,因而是配套性的改革;由于改革的探索性和先行性,应采取试点(试验)的方式加以推进。这就是滨海新区综合配套改革试验及其重要性的由来和内在原因。

二、滨海新区综合配套改革试验的基本思路

(一)滨海新区改革试验方案的基本思路和改革重点<sup>(4)</sup>

为落实《意见》关于通过综合配套改革试验推进滨海新区开发开放的要求,天津市成立了滨海新区综合配套改革试验领导小组,组织编制了滨海新区综合配套改革试验总体方案,提出滨海新区综合配套改革试验的目标是率先建立完善的社会主义市场经济体制,为实现滨海新区的功能定位提供体制保障,为健全落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的体制保障积累经验。

方案提出,滨海新区综合配套改革试验方案的主要任务包括:着力推进行政管理体制的改革,切实转变政府职能,形成统筹协调新区发展的管理体制;深化企业改革,推动混合所有制经济发展,完善基本经济制度,奠定发展的微观基础;推进科技体制改革和制造业及研发转化基地建设,提升发展质量;推进金融、土地体制改革和要素市场建设,完善现代市场体系;深化涉外经济体制改革,加强国际航运中心建设,实现与国际经济更好地接轨;推进就业分配体制改革,完善社会保障体系;推进教育卫生文化体制改革,加强社会管理体制建设;健全资源节约、环境友好型社会建设的相关体制,实现人与自然和谐发展。这些改革措施涉及到经济体制、社会发展、资源环境管理和政府管理与规划体系改革等,是完成滨海新区开发开放的各项任务的必备环节,是实现滨海新区开发开放的基本保证。

(二)对滨海新区综合配套改革试验内容的分析  
理解滨海新区综合配套改革试验的关键点有三个:一是改革,二是综合配套,三是试验,具体分析如下(图3)。

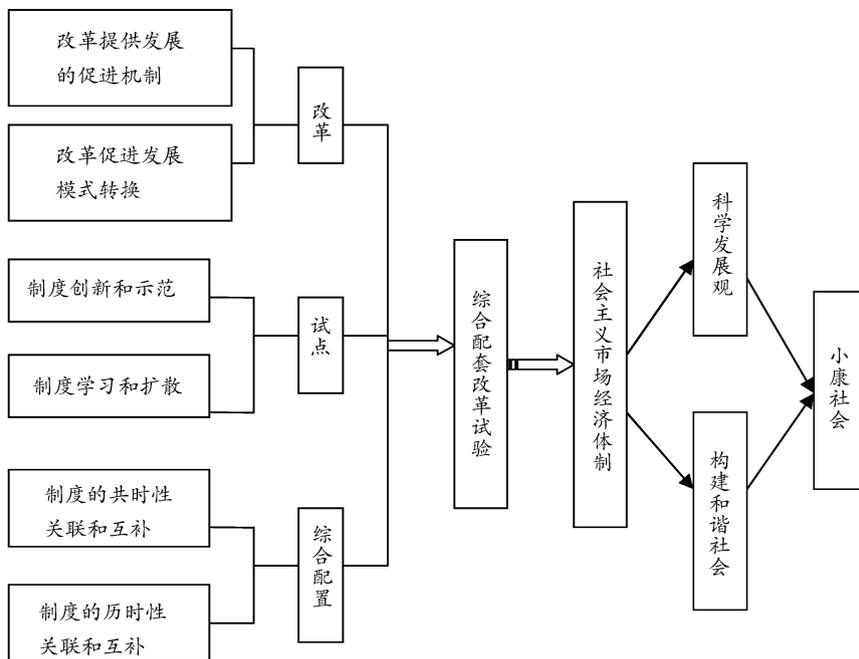


图3 综合配套改革的作用机制

首先,通过改革建立科学发展的体制保障。这主要是源于体制对发展的促进机制和在发展模式转换中的作用,通俗地说,就是“发展出题目,改革做文章”。具体体现在两个方面:一是通过改革提供发展的有效促进机制,在既有体制内提高发展的效率和速度;二是通过改革实现发展模式和体制基础的转换,推动发展转向新的轨道,这对中国实现有利于转变经济增长方式、促进全面协调可持续发展的机制有着重要的现实意义。

其次,改革措施具有综合配套的特征。这主要源于制度之间的关联效应和互补效应,这种关联性和互补性是改革试验的综合配套性的内在要求。从范围和领域来看,改革试验是以经济体制为主,涉及社会领域、政府体制、涉外经济、资源环境管理在内的全方位、多领域的改革,具有明显的综合性特征。从内容和政策措施来看,不仅不同的改革领域相互关联、互为条件,而且具体的改革措施之间也协同配合、互相支持,改革具有显著的配套性特征。

最后,改革试验具有先行先试的特征。这主要源于制度创新本身具有先行的特征,而且通过制度扩散效应能够发挥示范作用。《意见》对滨海新区改革试验的定位是,将“解决当地实际问题与攻克面上共性难题相结合”起来,这可从三个方面理解。一是试点地区在加快发展中面临着一些体制性制约,进行改革探索,有利于解决制约本地加快发展的体制机制障碍。二是由于体制改革是一种制度创新行为,无现成的经验可循,也无可资借鉴的做法,因此带有一定的探索性和风险性,故而需要以先行试验的方式进行探索、积累经验。三是试点地区发展中面临的大多数问题,既有自身的特殊性,也具有一定的普遍性,在试点地区先行试验一些对全国有普遍意义的重大改革开放措施,可为全国发展改革提供经验和示范。

### 三、启示和政策建议

(一)综合配套改革试点(试验)是新时期深化改革的有效途径

经过30年的努力,中国已经初步确立社会主义市场经济的体制框架,但制约经济社会发展的一些深层次矛盾和体制障碍仍未消除。而且,改革面临着利益主体多元化、利益冲突显性化的社会利益格局,不仅经济体制改革自身需要配套推进,也对政治、文化、社会领域的改革提出了新要求,改革的配套性、综合性要求明显增强。通过综合配套改革试点,为完善社会主义市场经济体制提供经验和示范,有利于降低改革风险、减少改革成本,也是新时期推进改革开放、探索新的发展模式和体制模式的重要途径。

(二)体制改革是实现科学发展的基础和保障

改革是发展的强大动力。无论是滨海新区,还是浦东和先期的深圳经济特区,都将开展综合配套改革试验作为推进开发开放和进一步发展的主要政策,这不仅对试点地区,也对中国的整体经济体制改革具有深远影响。为此,要充分认识综合配套改革

试验在促进科学发展中的作用。作者认为,综合配套改革试点(试验)对经济发展具有正向促进作用,其理论基础主要体现在制度对发展的作用机制、制度的关联互补效应以及制度创新和扩散效应上。通过综合配套地推进经济体制改革,实现从不适应生产力发展的旧体制向新体制的转变,健全落实科学发展观的体制机制保障。

#### (三)改革试点需把握的基本原则

把握正确的指导原则,有利于在实现体制创新的同时,使改革的推进体现科学性、和谐性和有效性。一是坚持科学改革。科学发展观指导下的改革,必须将试点地区的改革定位与发展定位协调统一起来,围绕发展推进改革,做到以改革促发展,通过发展优化改革的环境。二是坚持和谐改革。改革试点要真正体现以人为本,以广大人民群众的根本利益为出发点,妥善协调改革进程中的各种利益关系,使广大人民群众共享改革发展的成果。三是坚持重点突破和整体创新相结合。四是坚持经济改革和其他方面的改革相结合。五是坚持解决本地问题和解决面上的共性难题相结合。

#### (四)建立改革试验的推进机制

从浦东和滨海的经验来看,综合配套改革试验的顺利推进,需要建立相应的工作机制(图4),强化改革试验的统筹协调和有效组织。

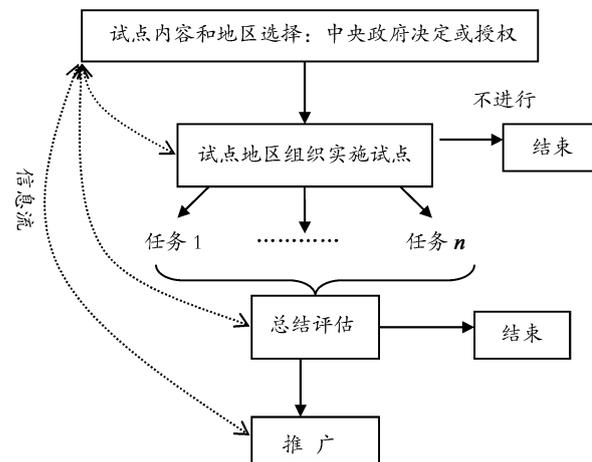


图4 综合配套改革的工作机制

一是明确试点的工作分工和责任主体,一般是由地方负责组织实施,国家有关部门根据各自职能,做好相关政策支持工作<sup>〔5〕</sup>。为此,应建立推进试点的工作机构,统筹安排试点的进程和工作重点,并做好相关机构间的协调沟通工作。在国家层面,应建立必要的协调和协作机制,以加强对改革试验的统筹协调。二是确定工作规划和年度计划,将改革任务落实到具体行动中。

#### (五)防止改革试验的负面因素发生

一是妥善处理改革试验可能的外部性。由于试验地区在经济上和市场上与其他地区(尤其是周边地区)不能完全分开,而且随着市场的统一和开放,这种联系会日益密切,试验地区的先行改革举措对其他地区可能会产生负外部性影响。二是纠正一些地方的错误认识。目前一些地方在申请改革试验时

多少带有寻求更大自主权和优惠政策的动机,对此要具体情况具体分析。新时期综合配套改革试验的本质特征是制度创新,目的是通过健全体制机制强化发展的内生性动力,以实现科学发展、协调发展,不再有单纯的政策优惠和政策倾斜。因此,工作中要防止一些地方以进行改革试验为名,要发展政策之实的情况发生。认识和妥善处理这些问题,有利于增强改革方案的科学性,使方案的实施取得更大的成效。

#### 注释:

- (1)在名称上,上海浦东新区和深圳特区称为试点,天津滨海新区为综合配套改革试验区。虽然名称有所不同,但在进行改革探索的性质和任务以及制度先行上并无质的不同,可认为是同义的。
- (2)综合开发研究院(中国深圳),综合配套改革试点的战略背景、制度安排与政策设计[DB/OL]. 国家发展改革委改司网站;陈杰,深圳-浦东-滨海:中国改革开放版图关键性突进[N]. 人民日报,2006-06-25).
- (3)国内其他一些地区,如湖北省的武汉市、湖南省的长株潭城市群、辽宁省的沈阳沈北新区、重庆市和成都市等地都已经开展了相关申请工作,参见沈翀、皮曙初的《多省市竞争国家试验新区 力图获更大自主权》、《地方争夺试验区隐藏政策博弈》,http://www.sina.com.cn,2007年3月27日,中国新闻网;王红茹等的《全国6省份争夺第三个新特区名额》,http://www.sina.com.cn,2007年5月15日,中国经济周刊。
- (4)参见戴相龙. 用科学发展观统领新区的开发开放[DB/OL]. 滨海新区网,(2006-11-02).
- (5)根据试点的不同层次,可以是国家批准,有关部门和地方联合推动;国家发展改革委批准,地方组织实施;在国家规范文件指导下,地方自主组织进行等。总的原则是,国家负责综合改革的部门以及有关部门进行政策指导与协

调,具体组织实施工作交由地方执行。

#### 参考文献:

- [1]中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定[Z]. 北京:人民出版社,2003.
- [2]中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定[Z]. 北京:人民出版社,2006.
- [3]中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议[Z]. 北京:人民出版社,2005.
- [4]国务院关于推进天津滨海新区开发开放有关问题的意见[Z]. 国发[2006]20号.
- [6]马凯. 坚定不移地深化改革完善落实科学发展观与构建和谐社会的体制保障——在2006年全国经济体制改革工作会议上的讲话[R]. 2006.
- [7]戴相龙. 用科学发展观统领新区的开发开放[DB/OL]. 滨海新区网,(2006-11-02).
- [8]天津市发展和改革委员会、天津市滨海新区管理委员会. 天津滨海新区国民经济和社会发展“十一五”规划纲要[Z]. 2005.
- [9]陈杰. 深圳-浦东-滨海:中国改革开放版图关键性突进[DB/OL]. 人民日报-华东新闻网,(2006-06-25).
- [10]青木昌彦. 比较制度分析[M]. 周黎安,译. 上海,上海远东出版社,2001.
- [11]沈翀,皮曙初. 多省市竞争国家试验新区 力图获更大自主权[DB/OL]. 中国新闻网,(2007-03-27). http://www.sina.com.cn.
- [12]王红茹,等. 全国6省份争夺第三个新特区名额[DB/OL]. 中国经济周刊,(2007-05-15). http://www.sina.com.cn.
- [13]赵修春. 综合配套改革实验是落实科学发展观的重要步骤[J]. 中国改革,2007(4):12-14.
- [14]赵修春. 天津滨海新区综合配套改革实验的深层思考[J]. 新视野,2007(2):20-22,64.

## A Study on the Role of Comprehensive Reform Experimental Zones in the coordinated development of Regions: Tianjin Binhai New Area as an Example

ZHAO Xiu-chun

(National Development and Reform Commission, Beijing 100824, China)

**Abstract:** Comprehensive reform plays an important role in implementing the scientific outlook on development and realizing coordinated development of regional economy. The article's analysis shows that the reasons that the state supports the comprehensive reform as a key step in the policy system of open and development of the Binhai New Area are not only that the establishment of a new system of Binhai New Area is the inherent requirement of the open and development, but also that the implementation of policies and measures of economic, social, environment and resources planning and management depends on an effective system of protection mechanisms, which need to deepen comprehensive reform to achieve. Because of the characteristics of exploration and innovation, the reform shows the form of experiment. Understanding the comprehensive reform should grasp the three areas such as reform, comprehensive match and the first to try to. Comprehensive reform in the new period is an effective way to deepen the reform, and a strategic move to implement the scientific outlook on development. Finally, this paper puts forward some policy recommendations on the establishment of a mechanism to propose the reform of the trial and to avoid possible negative impact.

**Key words:** reform experiment; comprehensive match; open and development; regional development

(责任编辑 傅旭东)