

差异化发展推动重庆五大功能区建设

成程, 欧书阳* (西南大学政治与公共管理学院, 重庆 400715)

摘要 从五大功能区的功能定位及当地实际状况出发, 着重从权力调整、市场作用、监督考核、合作竞争4个方面探索了如何在全面推进五大功能区战略过程中更好地凸出各区域发展差异化的问题。

关键词 差异化; 五大功能区; 区域发展

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)12-03718-02

Differentiated Development Promotes the Construction of Functional Areas in Chongqing

CHENG Cheng, OU Sha-yang (School of Political Science and Public Administration of Southwest University, Chongqing 400715)

Abstract According to the functional positioning of these five functional areas and their local conditions, the present thesis explores the problem of how to highlight its own distinctiveness in regional development in the process of promoting the construction of the five functional areas comprehensively mainly from four aspects—power adjustment, market forces, supervision and assessment and cooperation.

Key words Differentiation; Five functional areas; Regional development

1 五大功能区的“前身”

重庆市直辖, 为重庆开启了加速发展难得的新机遇。但大城市、大农村、大库区、大山区四位一体的现实, 也使重庆的发展面临前所未有的挑战。为了找到一条适宜区域发展的路径, 重庆直辖后经历了三次大的区域战略调整。

第一次始于直辖初期, 根据重庆大城市、大农村、大库区并存的复杂市情, 综合考虑重庆的自然地理环境和各地的经济社会现状, 市委市政府提出了包括都市经济圈、渝西经济走廊和三峡库区在内的“三大经济区”区域发展战略, 对直辖市的不同区域的发展做出了初步的规划。

第二次是在“十一五”规划时提出的“三大经济区、四大板块”概念。具体规划是将“三大经济区”中的三峡库区划分为两个工作板块, 一是渝东北以库区为核心的区域三峡库区生态经济区, 定位为国际黄金旅游带, 物流黄金水道和高效生态农业走廊, 全国淡水和水力资源支撑区; 二渝东南特色经济板块区, 定位于特色经济的民俗风情发展。加上渝西经济走廊及都市发达经济圈, 组成“三大经济区、四大板块”的区域发展战略。

第三次是在2006年11月进行新的《重庆市城乡总体规划》时, 正式提出了“一圈两翼”的发展战略, 并写进了新“总规”中, “一圈”指以主城为核心, 以大约一小时通勤距离为半径的都市经济发达区, “两翼”是指以万州为中心的三峡库区城镇群(渝东北翼)和以黔江为中心的渝东南城镇群(渝东南翼)。“一圈两翼”战略的提出, 促使重庆经济发展动力的换代升级, 力图通过区域发展战略的调整来扭转“小马拉大车”的吃力局面, 一方面可以力促主城都市经济发达区域更快更好发展, 另一方面也可为渝东南、渝东北地区经济发展提供更强劲的拉动力^[1]。

2 五大功能区的新战略调整

不可否认, 以上三次战略调整给重庆经济社会等各方面

发展赢得了巨大的成绩, 重庆在全国范围内的经济地位也得到了显著的提升。但也不能忽视这样的战略布局对于未来整个重庆发展的影响, 前三次的战略规划着重强调的都是“发展”, 而这个发展是一个笼统的概念, 对于各区域究竟怎样发展并没有给出明确的规划, 导致各地区发展同质化问题严重, 产业雷同、竞争无序逐渐成为影响重庆未来可持续发展的瓶颈。因此, 如何破解发展僵局, 突出各个地区特色发展, 强化各区域功能定位, 实行差异化的发展模式, 促进区域协调发展就成了新时期摆在市委市政府面前的一道难题。

在这样的背景下, 新一轮的重庆区域战略调整应运而生。“五大功能区”的划分综合考虑了人口、资源、环境、经济、社会、文化等因素, 将全市划分为都市功能核心区、都市功能拓展区、都市发展新区、渝东北生态涵养发展区、渝东南生态保护发展区等五个功能区域。五大功能区的提出在“一圈两翼”战略的基础上进一步明确各个区域的定位, 重新审视了区县间的不同状况, 为区县发展方向提供了明确的指示, 确定了差异化的发展道路。

都市功能核心区作为主城最核心的区域, 应当适当疏解人口规模, 大幅度增加服务业比重。功能定位为集中体现政治经济、历史文化、金融创新、现代服务业中心功能。降低对其经济增速的要求, 着重强调其产业结构及主体功能的优化, 这一区域产业重点是发展现代服务业。同时, 突出展现历史文化名城、美丽山水城市、智慧城市、和现代大都市风貌, 建成高端要素集聚、辐射作用强大、具有全国影响力的大都市中心区。

都市功能拓展区更强调经济体量的快速增长。功能定位为集中体现国家中心城市经济辐射力和服务影响力, 是全市物流中心、综合枢纽、科教中心及对外开放的重要门户, 全市先进制造业的集聚区, 主城的生态屏障保护区以及未来城市新增人口的宜居区。与都市核心区不同, 拓展区更看重在优化结构、调整布局的同时追求经济体量的快速增长。它是都市功能核心区的后方承载力量, 转移接收都市核心区外迁的高新企业和人力资源, 同时为核心区提供生产生活所需的必要物资。

作者简介 成程(1989-), 男, 陕西西安人, 硕士研究生, 研究方向: 城市与社区治理。* 通讯作者, 副教授, 硕士生导师, 从事统筹城乡与基层政府管理、行政审批改革研究。

收稿日期 2014-03-09

城市发展新区是全市未来工业化城镇化的主战场。是未来集聚新增产业和人口的重要区域,全市的制造业基地,川渝、渝黔区域合作共赢的示范先行区,是化解大城市病的关键区域。任务是到 2020 年城镇化率提高到 63%,常住人口达到 1 200 万人,占全市总人口的 36%,实现工业总产值 22 500 亿元,占全市的 45%。

渝东北生态涵养发展区目的是确保森林覆盖率,发展特色经济。功能定位是国家重点生态功能区和农产品的主产区,长江上游重要的生态屏障和特色经济走廊,长江三峡黄金旅游带及特色资源加工基地。以生态涵养为主要发展方向,突出发展理念和方式的转变,继续加强三峡移民连片贫困区扶贫开发。计划用 10 年时间,引导转移人口 130 万人,常住人口缩减到 700 万左右,森林覆盖率提高到 50% 以上。

渝东南生态保护区要加强扶贫开发,引导人口集中生活和有序梯度转移。其功能定位为国家重点生态与重要生物多样性保护区,武陵山地区经济发展高地、重要生态屏障,全市少数民族集聚区和扶贫开发示范区。响应“十八大”号召,将生态文明建设放在突出位置,计划利用 10 年时间,引导转移人口 80 万,常住人口缩减 200 万,森林覆盖率上升到 50% 以上。

在新的五大功能区的区域划分中,特别强调渝东南和渝东北地区生态保护的任務,明确了两地区不同的发展方向,同时也是站在重庆整体功能布局的高点上,正确地处理了加快发展与保护生态的关系^[2]。

3 五大功能区差异化发展的政策建议

促进五大功能区战略发展,走差异化发展的道路,对重庆来说是新的突破,在具体推进过程中即要做好顶层设计,又要摸着石头过河,积极借鉴其他省市甚至国外的有益经验,将其内化为适合重庆市情的方针政策,确保五大功能区战略规划能够取得预期成果^[3]。

3.1 通过简政放权促差异发展

不同功能区域差异化发展,政府政策导向和宏观调控是关键。因此,在市委市政府五大功能划分战略作出后,如何发挥各区县的主动性和积极性就显得非常重要。对于重庆市来说,在推进五大功能区建设的过程中,市委市政府需要做好宏观调控的工作,在宏观层面做好顶层设计及制度标准,进行总体把握,统筹推进,具体的事务则交由区县政府自主决定。

十八届三中全会明确要求“直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项,一律下放地方和基层管理”。在事权方面,市政府应采取能放则放的原则,将精力集中宏观管理、统筹协调和解决突发的全局性事件上,而对于一般的基础性事务则由区县政府按照规定程序自行解决。尤其是在决定区县发展规划及产业转移与进入等问题上,市政府在确保区县政策符合所在功能区定位的基础上不做过多干预,更不应该将个别区县的发展模式强加于其他区县;在人权方面,在尊重地方发展的基础上合理安排领导任免,最好是可以实行区县与领导之间的双向选择,最大限度地发

挥区县在本辖区内属地管理的人事权限;在财权方面,确保市政府统筹资金的足额及时到位,区县自收资金应完全放权给区县统筹使用。

总之,简政放权,不应只是一句口号,而应该是一些实实在在的行动,上级政府要敢于将能放的权限无保留地地下放给区县,只有这样,区县在差异化发展的过程才能真正地发挥作用。

3.2 发挥市场资源配置决定性作用促差异发展 十八届三中全会指出,要发挥市场在资源配置中的决定性作用。实际上,简政放权也是促进市场在配置资源过程中的决定性作用必不可少的前提条件。因此,五大功能区建设过程中,处理好政府与市场的关系直接影响到具有不同发展优劣势的功能区资源的合理流动。

发挥市场对资源配置的决定性作用,就需要转变政府职能,让市场回归“自由之身”。凡是市场主体能够自主决定、自担风险、自行调节的事项、政府都必须让市场发挥作用。市场会自发的根据区域战略的调整,合理调节整个区域内的投资方向,科学配置产业资源布局,引导人才资源的自主迁移,使整个经济社会发展更具灵活性和适应性。使市场在资源配置中起决定性作用,这是未来中国社会主义市场经济发展的方向。以市场作为决定性手段来配置资源,就是要按照经济规律、市场规律来配置资源,可以避免行政力量造成的重复建设和资源浪费,也是确保各功能区能差异化发展很重要的市场条件。市场配置资源起决定性作用,也可以使重庆发展符合国家大的发展方向前提下,各个功能区根据自身的优劣条件差异化推进发展,做到“健全现代市场体系,推进经济更有效率、更加公平、更可持续发展”^[4]。

3.3 制定分类考评指标促差异发展 考评指标是经济社会发展的指挥棒。一般而言,各级政府部门都会围绕考评指标来做文章。因此,考评指标会成为各区县实施差异化发展的方向盘、指路标。

五大功能区要实现差异化发展,制定针对不同功能区的分类考评指标就显得尤为重要。

首先,市政府要针对五大功能区制定差异化的考评指标。鉴于各功能区各自具自身特点的功能定位和发展目标,因此在制定考评标准和实施考核政策时应该着重分类。根据区县在所在功能区内承担的指标和任务来制定具体考核标准,取消全市“一刀切”和“一票否决”式的考核模式,着重审视标准的针对性和引导性。比如,对于都市核心区着重考核其现代服务业发展指标,其他可以设置较轻的权重甚至可以忽略;对于渝东北和渝东南则考核重点放在生态指标;对都市发展区重点考核高新技术产业指标;都市拓展区则重点放在城镇化以及现代农业发展指标上。五大功能区分类考核指标可以直接引领差异化发展。

其次,制定差异化的考核方式。针对五大功能区不同的考核指标,考核方式也需要差异化实施。打破以 GDP 和年终考核为主的考核方式,“加大资源消耗、环境损害、生态效

实际 GDP 每增长 10%, 促进城市建设用地规模扩张 4.94%。

(3) 面板误差修正模型回归结果表明: 长期内经济发展是城市建设用地规模扩张的 Granger 原因, 反向关系不成立; 短期内, 经济发展与城市建设用地扩张互为 Granger 因果关系。经济发展与城市建设用地长期均衡关系并不能够调整经济发展的短期失衡现象, 但对城市建设用地变化的短期失衡却有一定抑制作用, 偏离均衡时, 下期调整力度为 33.83%。

该研究将 $\ln AGDP$ 与 $\ln LAND$ 纳入同一系统考察它们间相互影响, 本质上二者都为内生变量, 实际上影响经济发展的除土地要素外, 还有资本、劳动、技术进步、人力资本、制度等因素; 影响城市建设用地规模的因素, 除经济发展外, 还有人口规模、城市化率、政策、自然地理环境、产业结构调整、交通等变量, 该研究未考虑其他变量的影响; 其次, 研究也没有考虑省份之间是否存在空间自相关。以后研究可以在该研究基础上, 纳入其他变量作为外生变量或控制变量, 运用空间计量分析方法考察 $\ln AGDP$ 与 $\ln LAND$ 之间的关系。

参考文献

[1] 李明月, 胡竹枝. 土地要素对经济增长贡献的实证分析——以上海市

(上接第 3719 页)

益、产能过剩、科技创新、新增债务等指标的权重”^[4]。不同功能区, 可以采取平时考核与年终考核、静态考核与动态考核、过程考核与结果考核、长期考核与阶段考核相结合的差异化考核方式。

例如, 对于渝东北生态涵养发展区和渝东南生态保护区来说, 按照规划到 2020 年, 两区域的 GDP 达到 4 500 亿元, 占全市的 15.8%。可以看出, 对于这两个区域来说, 单纯的 GDP 总量已不是未来发展的重点, 取而代之的是生态环境的保护, 因此就不应将 GDP 作为考察这两个区域的决定性指标。而对于都市功能拓展区和都市发展新区而言, 到 2020 年, 两区域的 GDP 将会分别占全市的 37.5% 和 35.1%^[5], 因此发展经济就成了这两个区域的重要任务。然而即便是这样, 对这两个区域的考核也不能使用同样的标准。在经济发展, GDP 增长的表象下, 两者的发展方向却是不相同的, 都市功能拓展区更强调经济体量的快速增长, 着重优化产业结构, 成为先进制造业的集聚区; 而都市发展新区则是未来工业化、城镇化的主战场, 是全市重要的制造业基地, 是解决好大城市病的关键区域。因此, 对每一特定的功能区都应该制定有针对性的适合该区域发展实际的评估标准, 而这些评估标准对于不同功能区域的区县发展具有重要引导作用。

3.4 建立区县间既有竞争又有合作的新型关系促差异发展 作为不同功能区的区县来说, 在新的区域发展战略框架下, 其关系必然是合作大于竞争关系, 追求的是双赢。

各区县不仅要自身出发, 既要结合自身优势资源走出一条适合自身的经济发展道路, 还要处理好与兄弟区县之间的关系, 更加注重合作、理性竞争, 避免因一味追求自身利益而破坏了整个区域协调发展的大局。

为例[J]. 软科学 2005, 19(6): 21-23.

- [2] 吴次芳, 杨志荣. 经济发达地区农地非农化的驱动因素比较研究: 理论与实证[J]. 浙江大学学报: 人文社会科学版, 2008, 38(2): 29-37.
- [3] 喻燕, 卢新海. 建设用地对二三产业增长贡献定量研究——武汉实证[J]. 地域研究与开发, 2010, 29(3): 124-128.
- [4] 丰雷, 魏丽, 蒋妍. 论土地要素对中国经济增长的贡献[J]. 中国土地科学, 2008, 22(12): 4-10.
- [5] 谭术魁, 饶映雪, 朱祥波. 土地投入对中国经济增长的影响[J]. 中国人口·资源与环境, 2012, 22(9): 61-67.
- [6] 李鑫, 张瑞平, 欧名豪, 等. 建设用地二三产业增长贡献及空间相关性研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2011, 21(9): 64-68.
- [7] 司成兰, 周寅康. 南京市建设用地变化及其驱动力分析[J]. 南京社会科学, 2008(11): 139-145.
- [8] 葛春叶, 涂建军, 李宽, 等. 重庆市建设用地变化及其驱动力分析[J]. 西南大学学报: 自然科学版, 2008, 30(10): 131-135.
- [9] 吴大放, 刘艳艳, 董玉祥, 等. 珠海市建设用地变化时空特征及其驱动力分析[J]. 经济地理, 2010, 30(2): 226-232.
- [10] 黄季焜, 朱莉芬, 邓祥征. 中国建设用地扩张的区域差异及其影响因素[J]. 中国科学 D 辑: 地球科学, 2007, 37(9): 1235-1241.
- [11] 陈春, 冯长春. 中国建设用地增长驱动力研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2010, 20(10): 72-78.
- [12] 赵可, 张安录, 李平. 城市建设用地扩张的驱动力——基于省际面板数据的分析[J]. 自然资源学报, 2011, 26(8): 1323-1332.
- [13] 叶浩, 张鹏, 濮动杰. 中国建设用地与区域社会经济发展关系的空间计量研究[J]. 地理科学, 2012, 32(2): 149-155.

对于处在同一功能区内的区县来说, 合作显得尤为重要。功能区的划分没有根据区县边界来划分, 而是根据区域现实状况来决定, 这就说明被划在同一功能区内的区县之间在资源、经济、社会等方面本身就有着很多的相似性, 而且共同承担着所在功能区被赋予的功能定位。在完成功能区任务时, 各区县不应该再延续以前的竞争模式, 不能再搞一县或一区独大, 更不能追求“你有我有”的表面上平衡, 而应该统筹规划、各有分工、相互合作、共赢发展。用合作的理念来处理区县之间的关系, 使功能区内的各区县呈现为一个整体, 为着同一个发展目标, 秉持同一种发展理念, 遵照同一个发展规划, 建设合理的利益分配机制, 使各区县都能最大限度的享受本功能区的发展成果。当然, 在利益多元并存的现状下, 竞争也是必不可少的, 否则就有可能失去发展的动力。但在差异化发展的战略规划下, 各功能区之间区县以及同一功能区内的区县间的竞争已不再是重点。在全面统筹、整体协调推进而形成的功能区域划分框架下, 在强调差异化发展的背景下, 在区县间发挥各自优势、回避劣势的观念下, 由竞争走向合作, 达到双赢甚至多赢已然是必然之选择。

参考文献

- [1] 中国政务舆情监测中心. 五大功能区划出炉——重庆区域战略步入 40 时代[J]. 领导决策信息, 2013(38): 14-15.
- [2] 孙政才. 加快建设五大功能区深化行政体制改革, 为科学发展、富民兴渝注入新的动力活力——在市委四届三次全会上的讲话[N]. 重庆日报, 2013-09-16(001).
- [3] 杨焱杉, 曾立. “一个推进重庆更好发展的战略规划”——市人大常委会副主任杨庆育谈五大功能区划分[N]. 重庆日报, 2013-09-16(005).
- [4] 新华网. 十八届三中全会中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL]. (2013-11-16) http://news.xinhuanet.com/mrdx/2013-11/16/c_132892941.htm.
- [5] 杨庆育. 我国主体功能区战略实施的地方样本: 一个直辖市例证[J]. 改革, 2013(12): 76-86.