

2005年度中共宁波市委市政府重点研究课题

市域经济

宁波实践科学发展观的探索

主编 阎 勤

HI YU JING JI

NINGBO SHIJIAN
KEXUE FAZHANGUAN
DE TANSUO

人 民 出 版 社

2005年度中共宁波市委市政府重点研究课题

市域经济

宁波实践科学发展观的探索

主编 阎 勤

人 民 出 版 社

责任编辑:贾立钢

装帧设计:徐 晖

图书在版编目(CIP)数据

市域经济:宁波实践科学发展观的探索 / 阎勤主编.

北京:人民出版社,2006

ISBN 7-01-005749-4

I.市... II.阎... III.①地区经济-经济发展-研究-宁波市

IV.F127.553

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 092714 号

市域经济:宁波实践科学发展观的探索

SHIYU JINGJI:NINGBO SHIJIAN KEXUE FAZHANGUAN DE TANSUO

阎 勤 主 编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

宁波市大港印务有限公司印刷 新华书店经销

2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月第 1 次印刷

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16 印张 27.375

字数:330 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 7-01-005749-4 定价:36.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话(010)65250042 65289539

序

龙生弘

我们提出市域经济理念,并组织力量对市域经济进行研究,总的出发点和根本目的是为了结合宁波的实际,全面贯彻和落实科学发展观,切实把宁波经济社会纳入科学发展的轨道。科学发展观是我党从新世纪新阶段党和国家事业发展全局出发提出的重大战略思想,是当代马克思主义的伟大理论创新,是我国全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的根本指导方针。为全面贯彻科学发展观,中共浙江省委结合实际提出实施“八八战略”,建设“平安浙江”、“文化大省”、“法治浙江”的重大战略部署,中共宁波市委结合实际提出实施“六大联动”和建设“平安宁波”、“文化大市”、“法治宁波”的重大战略决策。我们开展市域经济研究,就是试图结合实际工作,组织并发动各方力量对市域经济进行理论和实践相结合的研究和探索,加深对科学发展观和浙江省委、宁波市委战略部署的理解和认识,切合实际地回答在实际工作中遇到的问题,进一步消除各种疑虑,澄清认识,统一思想,理清思路,切实把科学发展观在宁波的市域范围内落到实处。

研究市域经济是为了充分发挥市场和政府“两只手”的作用,更好地统筹利用和保护资源,最大限度地提高资源要素的利用效益。依靠制度创新转变增长方式、创新发展模式、克服日益加剧的资源要素制约、提高资源集约利用水平,是当前我们落实科学发展观的重要任务之一。研究和发展市域经济,就是要通过制度创新,更好地发挥市级政



府职能,在发挥市场配置资源的基础性作用的同时,充分发挥市政府和各部门在规划空间布局、制订产业和财政政策、行政执法监管、构建公共服务体系、提供公共产品等方面的职能,使“两只手”有机配合,在市域范围内更加合理有效地提高资源利用水平和经济、生态、社会效益。比如,随着经济社会的快速发展,宁波水资源供需状况日益紧张,据水利部门测算,在现状水利工程条件下,到2010年宁波缺水将超过4亿立方米,区域性、结构性水资源紧缺的矛盾十分突出。要解决好这一问题,在发挥价格杠杆作用的同时,必须在全市范围内统筹水资源的开发利用、节约和保护,就要实行市域范围内水资源的统一规划开发、统一调度管理、统一污水治理建设、统一保护监管等等,实行各县(市)区之间统一并合作进行的节水、用水、治水、护水等政策,并逐步建立完善相应的区域之间的财政转移支付、水资源利用补偿、经济发展区域合作等制度和机制。我们全市的水资源利用保护总体规划就是根据上述思路研究制订的,目前看来可以比较好地实现我们的目的。

研究市域经济是为了加快推进城市化,建设好社会主义新农村,更好地统筹城乡一体化发展。城乡统筹是经济社会发展到一定阶段的必然要求。目前宁波城市化水平已经超过55%,进入了城市化的加速推进期,这是不可逾越的发展阶段,同时加快社会主义新农村建设也是发展的必然选择。在这一背景下,如何防止城乡发展中可能产生的过分强调城市发展或农村发展的新的片面倾向,如何真正实现城乡经济社会的一体化发展,避免整个市域内城乡对立、相互背离的发展,甚至是严重的、过分的、不和谐不协调发展,这是统筹城乡发展不可回避的课题。我们期望通过市域经济的研究和探索,更合理地规划布局城、镇、村体系,在一定的客观条件下,更经济集约地安排城乡的公共交通、水、电、气、通讯和污水垃圾处理等公共服务基础设施建设,包括科技文化等设施的建设,把有限的人力、财力花到刀口上,更有效率地降低运营成本,提高投资效益。

研究市域经济是为了更好地适应多种层次、多种水平的生产力发展需要,更好地推进市域内的产业集群发展。生产力发展水平差异是客观存在的。由于生产力发展水平不同,市域经济并不排斥县域经济,县域经济是区域经济发展的重要基础,也是区域综合实力不断增强的重要推动力量。如果把区域经济放在全球产业分工加快的背景下来考察,区域经济既包括与行政主体一致的县域经济、市域经济,也包括长三角一体化等这样跨城市、跨省份的区域经济,甚至还包括欧盟等这样跨国、跨地区的区域经济。说到底,这些不同层次的区域经济都是由于生产力发展水平不同和经济全球化趋势决定的。同时随着经济理论和实践的发展,当前产业集群发展已成为国际产业分工、区域经济结构调整和产业升级的不可抗拒的潮流。如何顺应这一潮流的发展,在一个市域范围内推进结构调整和产业升级,转变经济增长方式,合理地进行产业规划布局,是我们必须研究的一个大问题。由于产业集群理论和实践的出现,城市在产业集群中的研发创新、采购营销、金融服务、技术法律中介等现代服务和产业环境构造中的作用和功能日益显现,以城市为中心,辐射带动相关空间范围内的产业集群发展的规律也越来越凸现。因此,我们把产业集群发展作为市域经济研究对象和实践指导对象,其必要性更加迫切。比如宁波正在打造华东地区先进制造业基地,如何结合临港基础产业和临港型服务业发展,促进产业链延伸,加快相关产业在市域内不同区域差别化的集聚和发展,并利用市域内不同等级的城市建立相应的科研创新体系和市场组织体系,为先进制造业基地建设服务,走新型工业化道路,形成区域特色鲜明、竞争优势明显的产业空间布局结构和产业支撑体系,这是很有意义的。

研究市域经济是为了统筹区域协调发展,逐步缩小区域间发展差距,努力提高市域发展的均衡性和系统性。根据发展经济学理论,非均衡发展是发展中国家和地区必然经历的一个发展阶段。改革开放以

来,我国实施了一种非均衡发展战略,宁波作为东部沿海地区获得了发展先机,抓住了发展机遇。近年来,国家实施推进西部大开发,振兴东北地区等老工业基地,促进中部地区崛起,鼓励东部地区率先发展的区域发展总体战略,这体现了科学发展观指导下的全面协调可持续发展原则,意味着我国在经历了二十多年有意识的不均衡发展后,将开始有意识地根据实际情况和发展规律追求相对均衡发展,以实现全国区域经济的相应协调发展。从宁波发展实际来看,尽管宁波各县(市)全部稳居全国百强行列,但市域范围内同样存在不均衡发展现象,“南三县”与“北三县”发展差距仍然较大。为此,我们要按照“东扩、北联、南统筹、中提升”的区域发展总体要求,明确划分市域优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区,突出抓好中心城区、象山港区域、余慈地区的统筹发展,进一步强化市域统筹发展的产业体系布局 and 空间功能布局。要通过产业布局调整、财政分配和投入倾斜等一系列措施,加快相对滞后地区的发展。通过深化行政管理体制改革,加强财政、规划、国土等重要领域的垂直管理,为市域统筹发展提供体制保障。通过加强区际协作、财政转移支付等一系列手段,推进土地、水等要素资源的区域统筹和优化配置,健全市域协调互动机制,形成区域相对均衡发展、城区经济与县域经济有效协同发展的新格局。

研究市域经济是为了实现经济社会发展“有机结合”,更好地促进经济社会协调发展。经济社会协调发展是科学发展观的重要内容,经济发展是社会发展的基础和保障,社会发展是经济发展的目的和条件。要在实际工作中正确处理好这两者关系十分重要,但目前又存在较大的困难,坦言之,作为地方的领导干部,尤需在理论和实践的结合起来加强学习和探索,以适应实际工作的迫切需要。我们讲经济社会协调发展,一是要促进经济社会良性互动发展,避免经济社会一条腿长、一条腿短和发展的相互脱节;二是要促进经济社会发展成果能为更大

范围人民群众和区域共享。科技创新、人才的教育培养、创新环境和产业发展环境的优化、文化事业的发展,无不深刻反映着社会发展的内涵。如同经济在区域之间是非均衡发展一样,科技要素的集聚和辐射,人才教育尤其是高等教育及职业教育的集聚和集约化发展等,在城乡和不同区域之间是不可能均衡发展的。我们认为,这不是问题所在,问题的要害是如何能使这些社会发展的成果为更大范围的城乡和区域共享,成为转变增长方式的动力源,成为产业集群发展的重要组成部分,成为富民强市的有效保障。作为一个市域,科技创新体系建设和地方高等和职业教育的发展需要突出重点,与经济联动发展,为此我们提出了建设市域服务型科教体系的要求并进行了部署,有了良好的开端。局部的实践已经取得较好的成效,但我们还有很多的问题需要解决,比如产业结构的调整、各类人才的教育培养如何与解决就业问题相统筹,与解决社会劳动保障、建立社会救济救助体系相兼顾,与日益增加的社会、生态成本等相适应,同时保持并提升市域产业的核心竞争力、综合竞争力的优势。我们期望结合宁波实际,通过市域经济的进一步研究和探索,形成经济社会全面协调、相互促进的良好局面,促进经济与社会发展成果的全市域共享。

贯彻科学发展观是亿万人民群众波澜壮阔的伟大实践。宁波作为东部沿海开放城市,在结合发展实际中研究探讨市域经济,更好地贯彻落实科学发展观和省委、市委的部署,既是一个总的要求,也是一个过程,是一个广泛和动态的群众性伟大社会实践。如同这个过程不会终结一样,市域经济的研究也不可能浅尝辄止或一蹴而就,只能随着发展的进程靠大家共同探索,互相交流,才能实现阶段性目标,并在此基础上通过实践、认识、再实践、再认识,循环往复并不断推进到新的阶段。为此,2005年中共宁波市委、市政府把市域经济研究列为重要课题,市委书记巴音朝鲁同志十分关心该课题研究,多次亲自过问,给予许多具体指导,并指示我联系这个课题研究,市政府发展研究中心

实际承担了课题研究的具体任务。我们组织开展这个课题研究,目的是发动理论工作者和实际工作者互相配合、共同探索,促进科学发展。前段时间宁波市政府发展研究中心等部门的有关同志作了一些研究,取得了初步的成效,其部分研究成果已为研究制定宁波市“十一五”经济社会发展规划所吸收和借鉴。同时这个课题研究也得到了一些领导和专家的关心和指导。现在发表的文稿就是前一阶段研究探索的一部分。我们应当肯定前段市域经济课题研究具有一定的理论价值和现实意义,但也要看到这些成果还不够成熟、完善,有些看法不一定准确,有些观点在学术上还有争议,甚至可能存在错误。解决存在的问题要靠实践和大家的参与帮助。为此,我们发表该课题研究的目的仍然只有一个,就是推进深化研究,促进宁波经济社会发展真正转入科学发展的轨道。

市域经济的研究带有多学科综合性的特点,它既要依据经济学理论尤其是区域经济理论、产业集群理论,又要研究适用社会学的理论。在研究运用多学科理论的同时,最重要的还是要结合我们区域的发展实际,不断探索宁波这样一个城市发展市域经济的方向、目标、重点、对策等,找到科学的发展路子。结合实际的理论探索和实践探索都是无止境的。相信只要大家共同深入探讨,专家热情帮助指导,广大实际工作者共同参与,我们在市域经济方面的研究探索能够少走弯路,更好地发挥其积极作用,推动我们事业的发展,实现我们的初衷。

是为序。

二〇〇六年六月二十八日

(作者系中共宁波市委副书记、市长)

目 录

序	1
第一章 市域经济的理论思考	1
第一节 市域经济的内涵特征	1
第二节 发展市域经济的必然性	8
第三节 市域经济与科学发展观	20
第四节 市域经济发展的一般规律	26
第二章 市域经济的实践借鉴	36
第一节 市域经济的国外实践	37
第二节 市域经济的国内实践	59
第三节 国内外实践对宁波的启示	75
第三章 发展市域经济的背景条件与目标定位	82
第一节 发展市域经济的背景意义	82
第二节 发展市域经济的基础条件	90
第三节 市域经济发展的目标定位	106
第四章 市域空间结构与城镇体系布局	116
第一节 市域空间组织的理念和模式	117
第二节 市域空间功能区格局	127

第三节	市域城市群和城镇体系布局	136
第四节	优化市域空间及城镇体系布局的路径选择	150
第五章	市域产业发展与增长方式转变	158
第一节	市域产业的发展历程	158
第二节	市域产业集群发展的总体趋势	167
第三节	市域产业集群发展的目标要求	176
第四节	加快推进经济社会发展有机结合与 经济增长方式转变	186
第六章	市域开放格局与重点区域开发	206
第一节	市域开放格局的重大转变	206
第二节	构建国际一流的“大口岸”系统	213
第三节	推进重点区域开发开放	223
第四节	建设宁波国际贸易大平台	238
第七章	市域重要基础设施系统构建	248
第一节	市域经济的重要基础设施系统	248
第二节	强化港口的龙头地位	256
第三节	推进市域交通设施系统建设	261
第四节	市域公共服务设施系统建设	272
第八章	市域基础资源配置与生态环境建设	281
第一节	市域经济的资源环境	282
第二节	提升市域资源环境承载力的探索	291
第三节	优化配置市域基础资源	298
第四节	市域生态建设和环境保护	306

第九章 市域统筹城乡发展	315
第一节 市域统筹城乡发展的认识与探索	315
第二节 市域统筹城乡发展的目标要求	328
第三节 市域统筹城乡发展的主要路径	335
第十章 市域经济的体制机制创新	350
第一节 市域经济体制机制创新的背景、特征及原则	351
第二节 市域经济体制机制创新的实践	361
第三节 市域经济体制机制的创新重点	369
第十一章 政府职能作用定位与领导能力建设	377
第一节 市域经济对政府职能作用的定位	377
第二节 市级政府发挥职能作用的主要环节	390
第三节 发展市域经济的领导能力建设	401
参考文献	412
后 记	419

第一章

市域经济的理论思考

在经济全球化和区域经济一体化背景下,以中心城市为依托的城市群竞争成为国际竞争的重要内容,城市群内相关节点城市的作用也日益突显。在我国,各类城市尤其是地级以上城市经过多年的发展,市域内部各区域形成了密不可分的政治、经济、社会、文化联系,在功能结构、空间结构、经济结构等方面都逐步在形成一个有机的整体,市域经济发展初显成效,而且随着区域一体化的发展显示出了加快推进的趋势。当然,我们在发展市域经济的实践过程中,与许多城市同样,面临着一些理论和认识上的问题,比如:市域经济的基本内涵和主要特征是什么?市域经济是否具有发展的必然性?市域经济和科学发展观的内在联系是什么?市域经济作为一种区域经济形态是否具有其发展和演进的规律?等等。理清这些问题,对于更好地指导市域经济发展实践,提升城市和城市群的综合竞争力具有重要意义。

第一节 市域经济的内涵特征

市域经济作为国民经济的重要组成部分,在我国各类区域经

济中具有非常重要的地位,一方面它是省域经济的重要组成部分和增长

极,另一方面它在引导县域经济科学发展上起着重要作用。对于市域经济的概念内涵特征等,目前我国理论界尚未形成明确统一的认识和表述,这将会影响市域经济的理性发展,因此,我们首先需要对这个问题进行探析。

一、市域经济的类型

我国城市因行政区划等级的不同而有不同的种类,包括直辖市、副省级城市、地级市和县级市^①,各类城市又由于地域性特征的不同而有不同的经济结构和发展特质。因此,市域经济概念是共性概念和个性概念的集合体。从其共性方面来看,市域经济是“市”这个行政区域的区域经济;从个性方面看,市域经济因“市”的行政级别的不同和其内部经济构成的不同而有不同的内涵特征,因而不同类别的市具有不同的市域经济个性概念。

目前对于市域经济概念的系统研究比较少,现有的研究集中在对市域经济的类的概念的表述,大致有两种观点:一种观点认为,市域经济是相对于县域经济而言的,县域经济的主体实际上是传统的农业经济和落后的农村经济,而县域经济以外的部分可视为市域经济,市域经济约等于城市经济。再一种观点认为,市域经济是行政区域经济,市域经济因行政区域管辖的地域性特征不同而有两类,一类是城市型市域经济,其本质是城市经济,在城市型市域经济中,城市经济受到农村经济特别是农业生产力的制约和影响,但它有独立于农村经济或农业经济之外的经济功能;另一类是地域型市域经济,它是改革开放以来推行市管县体制,地区改市或地市合并后出现的一种行政区域经济板块,它的本质是以城市经济为市域经济的增长极,但农村经济仍大量

^①一般意义上,对县级市的行政区域经济研究被纳入县域经济的研究范畴。在这里,市域经济所指的城市为地级以上城市。

存在于市域经济中。^①两种观点有共同之处:其一,都认为市域经济与城市经济有紧密联系;其二,都认为市域经济和县域经济一样都是一种行政区域经济。这些研究对我们分析市域经济具有十分重要的参考意义。

在城市发展中,我们也注意到城市之间不但有行政级别和内部经济结构等方面的差异,还有城市能级、城市功能和区域地位及影响力等方面的差异,如国际化大都市、区域性中心城市等,而实践也证明,城市由于其发展能级和区域影响力等的不同,其经济社会组织运行的方式也有很大的差别,这直接影响到了城市的发展形态和发展模式。因此,在肯定市域经济是行政区域经济的同时,在市域经济分类上,应该引入城市发展能级、发展地位等方面的因素。我们认为,市域经济因行政区域管辖的地域性特征不同,可划分为城市型市域经济和地域型市域经济。根据宁波市属于我国沿海中心城市、副省级城市和较大的市等特点,宁波市域经济属于区域性中心城市的市域经济。

二、市域经济的内涵

市域经济既具与县域经济、省域经济等区域经济形态相似的内涵,即行政区域经济的一般内涵,又具有其自身的独特内涵。两者结合起来分析,市域经济的基本内涵主要有以下几个方面:

(一)市域经济的调控主体是市级政府

市级政府在调控市域经济发展中主要有以下职能:第一,推进市域经济整体发展。通过制定市域总体发展的中长期规划,引导市域整体快速发展;组织和培育要素市场,调节市域重要要素资源的配置,弥补市场缺陷,制定和实施市域产业政策、投资政策、资源和人力开发政策等,合理引导市域要素流向和生产力布局,加强对区域内不同市场

^①朱舜:《行政区域经济结构与增长》,经济科学出版社2003年2月版,第45—50页。

主体的运行监管,维护市场秩序,促进市场主体的健康发展。第二,推进市域社会事业发展。加强对市域教育、科技、文化、卫生、体育事业的投入和发展,形成覆盖全域的义务教育体系、医疗卫生服务体系、科技创新工作体系、文化事业发展体系。第三,提供全域公共服务,形成广覆盖的区域公共基础设施系统,保护区域资源环境。第四,强化社会保障和维护市域社会稳定的职能,调节市域利益分配,化解社会矛盾,为市域发展创造良好的环境。与此紧密相连的是,市域经济的调控活力在于市场,它是发挥市场基础作用与综合运用政府宏观调控手段的有机结合,政府的宏观调控、经济调节活动都是在充分尊重市场规律的基础上进行的,这也是市域经济的能够保持发展活力的重要原因。

(二)市域经济的核心是实现资源要素更大范围、更高效率的优化配置

资源优化配置在很多时候都会涉及到区域界限问题,县域、市域、省域等等都是一个界限。大量事实是,建立在地方利益基础上的县域经济的存在,对客观上要求在更大范围内配置资源产生了一定的困扰,尤其在很多市域一体化需求强烈的区域性中心城市中,县域经济的消极作用在不断显现,县域的“经济”存在着以市域的“不经济”为代价的现象,诸如市域内重复建设、产业结构趋同、县域间在比较优势基础上的分工和协作较难寻觅等。市域经济着力于推进县域的开放,发挥县域经济的优势,改变传统的县域经济小而全的发展模式,实现资源在市域的自由流动和优化配置,同时,推进市域的整体开放,实现在更大范围内配置资源要素。

(三)市域经济的目的是进一步提升城市的综合实力、国际竞争力和可持续发展力

第一,市域经济打破内部各区域封闭发展的局面,统筹区域城乡发展,尽量减少传统行政区经济造成的内耗,旨在促进市域内部各区域功能互补、协作发展,在推进各区域更好发展的同时,获得市域发展

效益的最大化,最终提升城市的综合实力。第二,市域经济是城市主导型经济,它旨在利用城市的功能优势来整合市域的各类资源,形成对外开放的强大功能组团,不断提升城市的国际竞争力。第三,市域经济一定程度上弥补了小区域发展不顾整体利益的缺陷,立足市域对各区域发展方面作出整体安排,并借助市级政府的统筹功能来解决小区域不能解决的问题,如市域资源要素优化配置、污染治理、生态环境建设等问题,其目标是提升市域可持续发展能力。

(四)市域经济的关键是调节和平衡市域内不同主体的利益,充分调动各级主体尤其是市和县(市)区、镇(乡)行政主体的积极性

市域经济不但是—种区域经济形态,而且是一种区域发展模式,在这种模式下,市域治理制度将进行适度创新,市域规划管理制度、财政管理制度、建设管理制度等都将作出有利于市域整体发展的调整。从总体上来看,市域整体发展有利于市域各县(市)区、镇(乡)利益的共同增进,市域每个功能区的发展也有利于其他区域的利益增进,比如中心城区的发展,能够使市域各县(市)区、镇(乡)得到更好的功能服务,带动它们更好地发展。但同时,市域内各级政府及部门的财权、事权也将作出进一步调整,由于财权、事权的调整 and 政策的倾斜有可能造成县(市)区、镇(乡)局部利益的损失,为了市域全局利益,局部地区的主体功能也将被进行适当限制,这都会牵涉到不同主体的利益调整,调节和平衡不同主体的利益成为发展市域经济的关键问题。这个问题解决不好,各级主体发展市域经济的积极性就调动不起来,市域经济的体制机制创新成果最终难以落实,市域经济也很难顺利推进。

三、市域经济的主要特征

根据国内外城市发展市域经济的实践和市域经济的基本内涵,我们认为,市域经济大致具有以下几个主要特征: