

【经济管理】

国内外典型湾区发展经验对辽宁沿海经济带建设的启示

周连义, 邓崇昉, 裴兆斌

(大连海洋大学 海洋法律与人文学院, 大连 116023)

摘要: 辽宁沿海经济带是经国务院批准纳入国家战略的规划发展区域, 地处辽宁南部沿海, 辐射东北地区, 是带动辽宁乃至东北振兴的巨大引擎。介绍了国际三个著名湾区和我国新建的粤港澳大湾区建设的现状和成功经验, 总结出湾区要成功发展必须要实现政府与市场的通力合作; 建立统筹协调机制, 完善多中心治理下的组织模式; 提升高校院所对全湾区发展的扶持作用; 建立企业准入“负面清单”, 推动产业结构生态化升级以及立体推进生态环境建设等意见。为辽宁沿海经济带发展提供政策参考, 进而推动东北地区振兴。

关键词: 国内外; 湾区; 发展经验; 辽宁沿海经济带; 启示

中图分类号: F522.3 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-1647(2021)02-0104-07

DOI: 10.19426/j.cnki.cn12-1424/p.2021.02.003

引言

我国建设粤港澳大湾区战略的实施, 标志着我国湾区时代的正式来临。在国际上湾区发展有许多成功经验, 例如著名的国际三大湾区: 美国旧金山湾区、美国纽约湾区和日本东京湾区。而我国辽宁沿海经济带区域在地理位置上也是比较典型的湾区地带, 自2008年建设以来, 虽取得了一定成绩, 但是在一些领域仍存在很多不足, 例如区域的统筹协调机制、海洋综合开发能力、区域资源、资金、技术、管理和人才等海洋经济发展要素的有效配置等方面。本文力求通过对国内外典型湾区发展经验的介绍, 结合辽宁沿海

经济带发展的情况, 对辽宁沿海经济带发展建设提出政策建议, 以期推动辽宁沿海经济带发展, 进而推动东北振兴, 为有关部门提供基础参考。

1 国际三大著名湾区发展经验

1.1 湾区基本情况

1.1.1 美国旧金山湾区

旧金山湾区是美国西海岸加利福尼亚州北部的一个大都会区, 陆地面积 17 900 平方千米, 人口超过 760 万, 城镇多达 101 个。旧金山湾区的主要城市包括旧金山半岛上的旧金山、东部的奥克兰和南部的圣荷西等, 世界著名的高科技研发基地硅谷坐落在湾区南部。

收稿日期: 2019-11-20

基金项目: 教育部 2017 年度国别和区域研究中心项目 [GQ17091]

第一作者: 周连义, 男, 博士, 副教授, 主要研究方向为海洋战略与政策、湾区发展规划, E-mail: scoman@163.com



图 1 美国旧金山湾区范围示意图

尽管旧金山湾区总人口不到全国的 1%，但是却贡献了全国将近 5% 的 GDP、吸引了全国超过 40% 的风险投资。旧金山湾区集聚了苹果、谷歌、英特尔、惠普等世界 500 强企业，以及加州大学伯克利分校、斯坦福大学、旧金山艺术大学等世界知名高校。

1.1.2 美国纽约湾区

位于美国东北部的纽约湾区又被称为纽约大都市区，人口约占全美 20%，面积达 21 500 平方千米，是国际湾区之首。从 19 世纪 80 年代发展至今，纽约湾区当前的对外周转总额约占全美 20%、制造业总产值约占全美 33%。

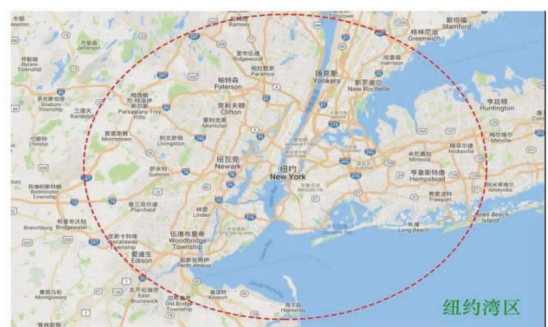


图 2 美国纽约湾区范围示意图

纽约湾区以其发达的金融业、便利的交通和先进的教育水平吸引了全美 1/3 的 500 强企业总部，成为美国乃至全球颇具投资和人才吸引力的地区之一。由于湾区内集聚了将近 3 000 家金融、证券、保险及期货机构，拥有

全球市值排名前两位的纽约交易所和纳斯达克交易所，纽约湾区因此也享有“金融湾区”的美称。纽约市的曼哈顿区是世界上最大的 CBD，更被视为美国的经济和文化中心。

1.1.3 日本东京湾区

东京湾位于日本关东平原南部，毗邻太平洋，是一个纵深 80 余千米的优良港湾。东京湾区的发展得益于二战后的自由贸易、经济全球化的进程和欧美转移制造业，驱使东京湾中心和腹地之间的金融业和制造业迅速崛起。



图 3 东京湾区范围示意图

东京湾沿岸形成了由横滨港、东京港、千叶港、川崎港、木更津港、横须贺港六个港口首尾相连的马蹄形港口群，年吞吐量超过 5 亿吨。在优良港口的带动下，东京湾区出现了产业和人口集聚，形成了京滨、京叶两大工业带，工业的年总产值占全国的 40% 左右。

表 1 全球四大湾区 2017 年主要经济数据对比

	陆地面积 (平方千米)	常住人口 (万人)	GDP (亿美元)	经济增 速 (%)
粤港澳大湾区	55 900	6 958.0	15 134.2	7.0
纽约湾区	21 500	2 020.0	16 574.61	0.9 ^①
旧金山湾区	17 900	764.1	7811.6 ^①	5.3 ^①
东京湾区	36 900	4 396.2	17742.3 ^②	1.9 ^②

数据来源：中国国际贸易促进委员会网站（①2016 年数据；②2015 年数据）

1.2 湾区发展经验

1.2.1 建立综合性的区域协调机构，避免各自为政

国际著名湾区在设立区域协调机构时，大都侧重于构建多元化和多主体、多部门和多行业参与的区域协调治理体系——东京湾区的做法是建立以政府为主导的区域协调机构，例如跨区域政府联合机构，共同研究制定各地的发展规划；旧金山湾区设立半官方性质的跨区域政府协会，加强政府和社会各界的沟通联系，便于政府把社会各阶层的合理诉求反映到决策当中；纽约湾区和东京湾区重视第三方咨询机构的培养，允许区域规划协会和智库加入区域规划的行列当中，协助整合各级地方的发展规划，既避免地方之间恶性竞争又保证地方和区域规划之间的兼容性；由政府、企业和市民代表组成的旧金山湾区政府协会和纽约区域规划协会，在进行重大项目决策时往往可以提出不同的方案和建议^[1]，这样的组织结构设置可以在最大程度上保证区域规划的公开、公平与公正，做到科学决策。

1.2.2 完善基础设施，湾区内各城市之间相互作用相互融合

纽约湾区以天然深水港为纽带连接欧洲，港口贸易、工业、服务业、金融业等支柱性产业的快速发展，都因为完备的交通网络和信息通信网络而超越了传统意义上的城市群地理空间限制。人才、资本、信息、技术、管理等生产要素不仅克服了行政区域限制的瓶颈，还使这些资源得以在世界范围内自由流动并实现完全的市场化。在日本诸岛中，东京城市圈的航道、铁路、公路和通信等网络的密度高居首位，JR、新干线贯穿全境；旧金山湾区具备由三个国际机场组成的航空网络，复杂的公路网络则由州际公路、加州州道以及国道组成，轻轨系统（BART）和火车解决了郡与郡之间的出行问题。另外，三大国际湾区在医疗、教育、金融等关键的民生领域实现了融合对接，

这种注重系统性和整体性的统筹发展思维助推了湾区一体化的范围和水平，对湾区内各个城市、各个行业的均衡发展都有着极其重要的意义。

1.2.3 区域分工高度协同，形成科学的产业体系布局

湾区经济一体化过程中，国际著名湾区提供的一条重要经验就是凸显核心区和外围区的比较优势，形成产业的雁阵分布的产业体系。在这样的雁阵布局中，核心区是全区的增长极和动力点，集中了区内绝大多数的高端要素和高端产业，是产业结构中附加值最高的一环；外围区布局的是与核心区关联度较高的产业，承担着接收核心区产业转移和基础设施配套的角色。雁阵布局的合理性在于核心区和外围区协同演进，形成技术溢出效应——以旧金山湾区为例，核心区是高新技术企业云集的硅谷，外围区是圣何塞市和奥克兰市。圣何塞市的支柱产业是风险投资业和高等教育产业，可以为硅谷的创新创业提供所需的资金和人才；奥克兰市制造业发达，交通运输便利，可以为硅谷提供从原料到成品的运输服务。另一个典型案例是东京湾区，日本政府早在20世纪60年代就提出了“工业分散”战略以提高湾区的国际竞争力——东京作为核心区将被建设成对外贸易、金融服务和高科技产业的中心，附加值相对较低的一般工业部门则由邻近的横滨、川崎等城市来承接，最终形成了分工明确、协同发展的产业布局体系。

1.2.4 出台详细的法律为生态环境保驾护航，提高违法成本

由于国土面积狭小，自然资源匮乏，工业发展所需要的能源、矿产等大多依赖进口，所以日本政府从很早以前开始就特别重视国土综合规划。从20世纪60年代起到21世纪初，日本政府先后颁布了5部与国土开发相关法令：1950年《国土综合开发法》，1956年《首都圈整備法》，1968年《中部圈整備法》，1977年

《第三次全国综合开发计划》, 2000 年《国土资源审议会令》^[2]。这先后 5 次的国土规划除了着眼于基础设施建设、产业布局优化等问题以外, 用了更多的篇幅探究自然环境的保护问题以及如何正确引导企业的投资方向, 避免重复建设和高污染生产。纽约湾区先后在 1970 和 1975 年颁布《国家环境政策法》和《州环境质量审查法》, 规定公共政策和城市建设中凡是涉及环境质量的部分都要进行严格审议。此外, 把自然环境保护列为湾区开发建设的原则之一, 严厉处罚违法排污企业, 在一定程度上改善了湾区的环境质量。

2 粤港澳大湾区发展经验

2.1 发展现状

粤港澳大湾区是由香港、澳门两个特别行政区和广东省的广州、深圳、珠海、佛山、中山、东莞、惠州、江门、肇庆等九市组成的城市群, 是国家建设世界级城市群和参与全球竞争的重要空间载体, 是继美国纽约湾区和旧金山湾区、日本东京湾区之后的世界第四大湾区。

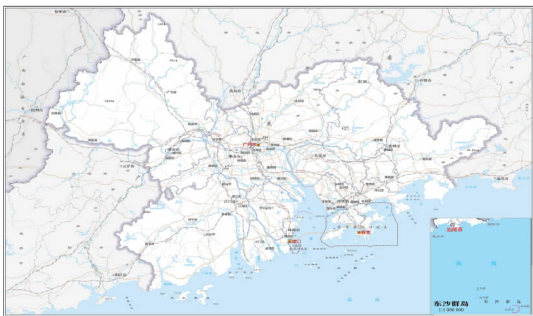


图 4 粤港澳大湾区范围示意图

(审图号: 粤 S (2018) 012 号)

2017 年, 粤港澳大湾区人口达 6 956.93 万, GDP 突破 10 万亿元, 约占全国经济总量的 12.2%, 在四大湾区中经济总量居第二位; 人口、土地面积、港口和机场吞吐量均居四大湾区之首。

2017 年 3 月, 李克强总理在政府工作报告中提出“要推动内地与港澳深化合作, 研究制定粤港澳大湾区城市群发展规划”, 这是“粤港澳大湾区”这一概念首次在政府工作报告中出现, 标志着珠三角区域经济整合进入新阶段。2019 年 2 月 18 日, 中共中央、国务院正式印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》, 该纲要给出了这样的目标——到 2022 年, 发展活力充沛, 创新能力突出, 产业结构优化, 要素流动顺畅, 生态环境优美的国际一流湾区和世界级城市群框架基本形成。到 2035 年, 大湾区形成以创新为主要支撑的经济体系和发展模式, 各类资源要素高效便捷流动; 区域发展协调性显著增强, 对周边地区的引领带动能力进一步提升; 社会文明程度达到新高度, 文化软实力显著增强; 资源节约集约利用水平显著提高, 生态环境得到有效保护, 宜居宜业宜游的国际一流湾区全面建成^[3]。

2.2 区域内部城市经济发展现状

2017 年粤港澳大湾区 GDP 总量首次突破 10 万亿人民币, 超过旧金山湾区并接近纽约湾区水平, GDP 增速位居全球湾区第一 (数据来源: 广东省统计年鉴), 但是湾区内部城市的经济水平参差不齐的问题十分突出。2018 年, 深圳市 GDP 在湾区内最高, 约为 24 221.98 亿元, 占大湾区经济总量的 22.3%; 香港以约 24 022.44 亿元的 GDP 在湾区内排名第二, 占大湾区经济总量的 22.1%; 广州市的 GDP 约为 22 859.35 亿元, 约为大湾区经济总量的 21.0%。这样, 广深港三市 GDP 合计达到了 7.11 万亿元人民币, 约为大湾区经济总量的 65.4%。如果再加上另外一个核心城市——澳门, 那么这四个城市的 GDP 就超过了 7.47 万亿元, 约占大湾区经济总量的 68.7%。珠江东西两岸经济实力差距颇大, 东岸香港、深圳、东莞和惠州四市的 GDP 总量是西岸澳门、珠海、江门、中山四市的五倍, 深圳人均收入是江门和肇庆的三倍以上, 香港人均收入更是江

表 2 2017 年粤港澳大湾区各市主要经济指标

城市	本地生产总值 (GDP) ¹ (亿美元 ²)	人均 GDP (美元 ³)	第三产业占 GDP 比重 (%)
粤港澳大湾区	15 134.2	21 750	65.6
香港	3 414.1	46 190	92.2 ²
澳门	503.6	77 600	93.4 ²
广州	3 181.5	22 320	70.9
深圳	3 319.9	27 120	58.6
佛山	1 412.9	18 450	40.1
东莞	1 121.8	13 530	52.3
惠州	566.8	11 880	40.7
中山	510.5	15 750	47.8
江门	398.0	8 740	44.7
珠海	379.5	22 100	48.0
肇庆	325.6	7 940	38.3

注：¹以当时市价计算；²2016年数据；³2017年1美元平均兑换率为7.794港元；6.759人民币；8.026澳门元
数据来源：香港政府统计处、澳门统计暨普查局、珠三角各市统计局

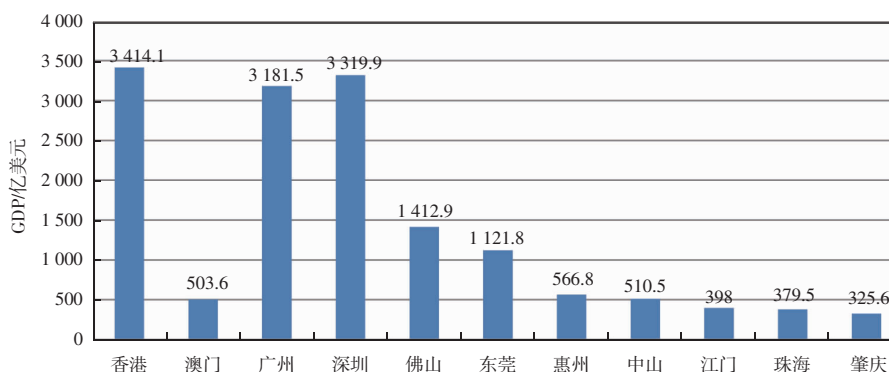


图 5 2017 年粤港澳大湾区各市 GDP 比较

门和肇庆的五倍以上^[4]。从各城市产业构成看，地区生产总值较高的发达城市第二产业占比均较高，广州继续发挥对外服务贸易中心作用，以服务业为主的第三产业占比高达 71.0%。相比之下，GDP 产值较低的肇庆、江门地区其产业构成中第一产业仍然占据较大比重。

3 湾区发展经验对辽宁沿海经济带发展的启示

辽宁沿海经济带是经国务院批准纳入国家战略规划发展区域，该区域是以辽宁“五点一线”为核心的发展战略的升级版，目的是

从空间布局、产业发展、城乡规划，开放合作等各个方面描绘出辽宁发展的宏伟蓝图。

辽宁沿海经济带恰似一个湾区形状，该区域所含地区也是辽宁经济发展的先行地区，资源禀赋优良，工业实力较强，交通运输发达。辽宁沿海经济带的快速发展对带动环渤海地区和东北亚经济圈的发展都起到关键作用，具有重要的战略意义。在粤港澳大湾区建设的开局之际，借鉴其和国外的湾区发展经验，对辽宁沿海经济带发展，推动东北亚经济圈建设都具有显著的实际意义。

3.1 政府与市场通力合作，激发整体发展活力

国际著名湾区的发展历程证明了市场机制

的决定性作用,诸如纽约湾区的金融业和旧金山湾区的高新产业都是在市场作用下自发形成的,这些产业的集聚效应又反过来强化了市场在整个经济体系中的作用。在这一过程中,行政手段所发挥的作用是基础性的,即通过加强监管以确保公开透明、法治自由的市场氛围,为企业解决基础设施配套问题,为高端要素集聚提供优良的环境和服务。因此,市场机制与行政手段缺一不可,两者既各司其职又相辅相成才能够确保湾区经济健康可持续发展。

3.2 建立统筹协调机制,完善多中心治理下的组织模式

能否实现城市建设、产业结构和经济政策的协同,是辽宁沿海经济带协同体系能否发挥效用的重点所在。为此,要充分利用政策优势,寻求在服务贸易自由化、贸易投资便利化、人才交流、资质互认、创新创业等关键领域实现突破,并且保证城市发展规划和产业发展策略的顺利对接。同时,以大连和沈阳为双核,以葫芦岛、锦州、盘锦、丹东、营口为纽带,把辽西、辽中、辽东三个城市群作为发力点,以打造多中心、组团式的湾区经济新模式为最终目标,形成圈层联系紧密、产业布局合理、功能定位清晰的湾区经济格局。

3.3 提升高校院所对全湾区发展的扶持作用

鼓励和引导省内高校在沿海经济带范围内设立分校、附属机构、科研平台等,同时努力寻求与省外院校合作共建科研平台,形成以沿海城市为中轴的具有引领作用和辐射范围的科研网络。进一步加强产学研合作,引导企业与高校院所开展密切的联合技术攻关,保证高校科研成果到企业实际应用的转化通道足够通畅,强化高校院所对企业创新发展的支撑作用;加强高校院所与孵化器的合作,并使这项合作进入孵化器建设发展的制度范畴,缩短科研项目从实验室走向孵化器再实现产业化的时

间,推动高校院所成为孵化器健康可持续发展的动力之源。

3.4 建立企业准入“负面清单”,推动产业结构生态化升级

列出严格的“负面清单”,提高行业准入门槛,关停能源消耗大的企业以及取缔非法排污的企业。传统的优势产业要着重提升其研发和生产水平,提高附加值,延长产业链,最终实现向高端产业的转型;沿海各市要把握大数据、云计算等新科技革命带来的发展机遇,推动建设智慧新城;在产业优化升级、科技创新等方面扩大与外资企业的合作,加快建立有利于新兴产业成长壮大的商业模式。

3.5 立体推进生态环境建设

在政府主导和支持下,以民间组织为基础,建立水质控制委员会、大气污染防治委员会等环保组织,将城乡污染防治及培育环保产业列为重点工作,逐步减少工业生产过程中的污水和二氧化碳排放。组织开展沿海经济带内部绿色发展等级评定,加快区内的自然保护区建设,提高和增强自然生态系统的稳定性和服务性。各市根据自身的资源禀赋和城市发展水平,制定不同的发展策略,加强国土空间规划,控制海岸带的开发强度,完善海洋灾害预警和应急响应机制,提高海洋资源的开发利用水平。

参考文献:

- [1] 符天蓝. 国际湾区区域协调治理机构及对粤港澳大湾区的启示[J]. 城市观察, 2018(6): 20-27
- [2] 林贡钦, 徐广林. 国外著名湾区发展经验及对我国的启示[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2017, 34(5): 25-31.
- [3] 粤港澳大湾区发展规划纲要[EB/OL]. (2017-05-05) [2019-06-10]. http://ccfao.changchun.gov.cn/gasw/2019085/t20190505_1933094.html.
- [4] 张胜磊. 粤港澳大湾区建设: 理论依据、现存问题及国际经验启示[J]. 兰州财经大学学报, 2018, 34(5): 12-21.

Enlightenment of the Development Experience of Typical Bay Areas at Home and Abroad to the Construction of Liaoning Coastal Economic Zone

ZHOU Lianyi, DENG Chongfang, PEI Zhaobin

(School of Marine Law and Humanities, Dalian Ocean University, Dalian 116023, China)

Abstract: The Liaoning Coastal Economic Zone is a planned development area approved by the State Council and incorporated into the national strategy. Located on the southern coast of Liaoning Province, it radiates the Northeast region, and is a huge engine to promote the revitalization of Liaoning and even the northeast China. This paper introduces the present situation and successful experience of the construction of three famous international bay areas and the newly-built Guangdong, Hong Kong and Macao Bay areas in China. Successful development of the Bay area requires full cooperation between the government and the market; the establishment of an overall coordination mechanism to improve the organizational model under multi-center governance; the promotion of the role of colleges and universities in supporting the development of the Bay Area; the establishment of a "negative list" of enterprise access to promote the ecological upgrading of industrial structure and three-dimensional promotion of ecology. The suggestions can provide reference for the development of Liaoning coastal economic zone. This paper tries to provide policy reference for the development of Liaoning coastal economic zone, and then promote the revitalization of Northeast China.

Keywords: At home and abroad; Bay area; Development experience; Liaoning coastal economic zone; Enlightenment