

对天津开发区社会发展问题的思考

阎耀军

天津经济技术开发区作为全市最大的经济增长点，GDP占全市的15%~16%，占滨海新区的47%，在天津市经济发展和滨海新区建设中具有举足轻重的地位，并发挥着日益重要的作用。开发区在其16年的发展历程中，不仅经济发展始终站在全国改革开放前列，多年保持先行优势和领先地位，而且社会发展也取得了长足进展，迈上了新的台阶，为新世纪的新发展奠定了坚实的基础。

但是，走进新的世纪，天津开发区社会事业的发展面临着新的形势和任务：世界经济一体化趋势加强，科技革命步伐加快，中国加入WTO在即，国家“十五”规划

的确立，天津“实现经济跨越式发展”的决定，滨海新区建设“一年大变化，三年根本性变化”的目标，开发区“打造中国新经济平台”的思路和理念，这一切都对开发区社会事业的发展提出了新的和更高的要求，同时也为开发区社会事业的发展提供了更加广阔的发展空间。为此，有必要对开发区的社会发展进行再认识。

一、开发区应是单一功能的经济区，还是应建成多功能、综合的新城区？

开发区区域功能的“单一”与“综合”问题不仅关系到区域功能和性质定位，而且更关系到开发区经济与社会的协调发展。我们的观点是：在新形势下开发区在突

出经济主功能的同时，必须向多功能综合的新城区方向发展。其理由是：

第一，由“单一”到“综合”是城市化的历史趋势。从城市社会学的理论来看，任何起初功能单一的社会区域最终都必然会走向综合性的社会区域。开发区不同于普通地区，开发区是在国家特殊政策支持下，以吸引国外资金与先进技术为主要手段，提升产业水平，带动民族经济发展的特殊性区域。尤其是天津开发区，是在一片没有人烟的不毛之地上发展起来的。但是，自从有了人，有了人与人之间的互动，有了人与人之间结成的生产关系，便有了社会。社会的地域载体是社区，社区按结构完

整程度划分为局部性社区和整体性社区；按发育进化程度划分为简单社区与复杂社区。一般而言，发育成熟和进化充分的社区都是多功能综合的城市化社区。如我国由矿业区发展起来的大庆市，由钢铁业发展起来的鞍山市，由林业发展起来的伊春市，英国由棉织业发展起来的曼彻斯特市，日本由商业发展起来的大阪市等等。天津开发区已经过 16 年的发展历程，事实上早已度过了单一的“工业经济区”的初级阶段，因此选择建设一个综合性的新城区的发展道路，乃是城市化的理论和实践一再证明的必由之路。自觉把握这一发展规律可以少走弯路。

第二，由“单一”到“综合”，是新形势下全面提升开发区综合竞争能力的需要，它不仅是城市化的一个必然过程，也是开发区在未来的新形势下，获得综合竞争能力的正确选择。首先，开发区要打造“中国新经济平台”，必须以“系统的合力”即经济、科技、社会的协调发展为支撑。用现代可持续发展的眼光看，社会事业的发展不仅仅是区域投资环境的配套和新经济平台的一个支撑点，而且更是投资环境的新经济平台的重要组成部分。按现代经济观点看，社会事

业和经济发展二者之间的关系不仅仅只具有辩证的统一性，而且还具有直接的统一性，社会事业的产业化（如文化产业、体育产业、餐饮旅游业、娱乐业以及部分教育、医疗事业的产业化等等）可以直接创造经济效益。社会事（产）业中的许多门类是和国民经济的第三产业相融合的，大力发展社会事（产）业，不仅可以促使区域经济社会的协调发展，还可以优化区域的产业结构。

其次，在日趋激烈的区域经济竞争中，“靠综合竞争能力取胜”的观念，几乎已成为所有先进地区领导者的共识。社会事业的发展，不仅能够构成开发区招商引资的软环境，而且还能克服经济增长的负效应，从而构成经济发展的硬条件。生活质量、人文素质、文化休闲、社区服务、环境保护、社会保障、社会治安和社会资源的优化配置等诸社会要素都构成投资环境和综合竞争力的组成部分。随着国家的全面对外开放，尤其是加入 WTO 之后，政策的普惠和机遇的拉平，开发区原有的政策优势已不复存在，来自外部的有力竞争将对开发区的发展形成极大的制约，这一切都迫使开发区必须加快都市化进程，从而取得优于其他区域的综合竞争能力，继续保持全国

领先的地位。

二、在局部与全局的关系中，开发区社会事业的发展是依托还是辐射？

其一，是“依托”还是“辐射”的问题，从局部来看，关系到开发区社会事业发展的整体格局和规模；从全局来看，则关系到开发区在全局中的地位、作用和形象。开发区、滨海新区与天津市区的关系，是局部与整体的关系，所以在兴办社会事业的具体项目上理应考虑避免“小而全、大而全”和低水平重复建设之类的问题。但是，这只是问题的一个层面，对于局部与整体的关系，我们还可以站在全国甚至全世界这一更高的层次上来看：全国有 8000 多家企业在天津开发区注册，全世界有 1/3 的国家（63 个）在天津开发区投资办厂。在全国同类经济区中我们多年居于有目共睹的领先地位。所以我们在社会事业的发展上，理应具有放眼全国的胸怀和国际性的眼光，要和开发区先进的经济地位相适应，也要敢于领先全国，发挥应有的辐射作用和带动作用。

其二，是“依托”还是“辐射”，还应从社会事业的不同层次来看。社会事业是以保障人的基本生存需求和促进人的全面发展为核心的多功能、多层次、多因素的综合性

体系。社会事业的发展以其功能可分为两大层次：第一个层次是以人的基本生存需求为目标的基础性社会事业，如基础性教育、基本医疗保障体系等等；第二个层次是以提高人的素质激发人的发展潜力为目标的发展性事业。对前者，我们必须搞好必要的配套发展，能依托的尽量依托，不搞重复建设；对后者，我们应当利用开发区的优势，以大手笔的气魄大力发展，充分发挥辐射作用。在发展各项事业的具体布局上，要有足够的张力，要本着有些项目依托母城，有些项目要辐射母城的双向互动原则，尤其对后者一定要有对外辐射无边界的开放观念和大手笔发展的气魄。

其三，是“依托”还是“辐射”，还关乎天津开发区及天津的形象。关于这一点，上海浦东人和深圳人的社会发展观是：浦东不仅是上海的浦东，而且是全国的浦东；而深圳总是想着应该为全国做点什么。这种境界值得我们深思。天津开发区就经济发展方面而言，在全国同类经济区中处于最领先的地位，而且多年如此，但就社会事业发展方面和城区形象方面来说，总还有差强人意的地方。天津开发区不仅是天津经济最大的增长点，也是天津建设滨海新区的核心地区

和关键所在。天津开发区不仅是天津的骄傲，也是全国开发区中的骄子。因此，天津开发区社会事业的发展决不应画地为牢，应该体现出天津作为国际性港口大都市光芒四射的形象，成为国际性都市最为耀眼的组成部分。此外我们还应看到，社会事业辐射所创造的巨大广告效应，本身就具有潜在的经济价值。

三、在经济社会协调发展的过程中，是被动跟进还是适度超前？

要加强开发区社会事业的辐射力，自然涉及社会事业的发展能否适度超前的问题。我们认为，开发区社会事业应当适度超前发展，首先是针对开发区在改革开放中的地位及其经济发展速度来说的。开发区作为改革开放的前沿和窗口，不仅是经济转型的先导先试地区，而且也应该社会转型的先导先试地区。开发区经济建设的速度处于一种超常规和跨越式发展的状态，开发区社会事业的发展要跟上这种飞速发展的速度就必须有适度的提前量；开发区要在社会发展领域也担负起改革开放先锋的任务，就必须敢于先导先试，具有一定的前瞻性。具体到作为开发区形象的一些标志性项目，也要敢于超前，如果不搞成一流的，就经不

起时间的考验，以后回过头来再重新建设，无论从经济效益和社会效益上来说都是一种失策。总之，开发区的社会事业只有适度超前发展才能与开发区的地位相适应，才能体现先导性和示范性。

其次，开发区社会事业发展应当适度超前，是相对于老城区社会事业的“被动式发展”和“欠账式发展”的滞后状况来说的。在这个意义上，开发区社会事业与经济建设的平行发展，就是一种“超前”。滞后是出于资金不足的无奈，超前既是出于长远意义上的节约，又依赖于现实资金充足的优势。“大军未到，粮草先行”，“给正长个儿的孩子的衣服不妨做大一点”，适度超前，其实是发展社会事业的一般规律。国内外建设现代化城市正反两方面的经验表明，开放开发仅仅停留在经济增长带动社会事业发展，社会事业被动适应经济增长的层次，是远远不够的。在有条件的情况下，社会事业的发展应当适度超前。

再次，开发区社会事业发展应当适度超前，是根据开发区的独特优势来说的。开发区发展社会事业与普通区域老城区相比具有独特的优势：一是新区优势，开发区是一个移民新区，社会事业发展中不像老城区有很多历

史的欠账和包袱；二是体制优势，开发区以社会发展局整合各个部门，对社会事业实行“从肚子里到盒子里”的全流程管理，可以最大限度地降低社会事业管理的组织成本和体制成本；三是资金优势，开发区不仅资金雄厚，而且资金支配使用的自主性强。这三个优势，使开发区具备了在社会事业发展上适度超前的条件。

最后，开发区社会事业的发展应当适度超前，是开发区人口结构的需求特点决定的。经济建设与社会发展的焦点在于人，社会发展是以人的全面发展为核心的。开发区是国内外高文化素质、高社会能量、高消费群体的聚居地，他们对社会发展必然会提出更高的和在普通人看来是超前的要求。开发区社会事业的发展如果不能适度超前，则不足以满足开发区高素质人群的高尚、高雅、高品位、多方面的现代化需求。

四、社会事业发展的模式，是政府包办还是政府主导和市场化运作相结合？

在传统计划体制下，社会事业的发展完全靠政府单方投入，独家垄断。事实证明这样的发展模式投入高、效率低、国家不堪重负。开发区作为经济、社会转型的先导先试地区，理应探索在社会

主义市场经济条件下发展社会事业的新路子。

我们认为，这条新路子的模式定位至少应有这样几个相互联系的要点，即政府主导(导入)——市场化运作——产业化推进——社会化发展。

所谓主导(导入)，其含义有两个方面，一是在满足人们的基础生活需求的纯公益性社会事业项目上，政府应当成为投资主体，起主导作用，这是社会主义的性质决定的；二是在可以利用社会力量发展的社会事业项目上，政府应首先创造一定的条件(包括投入一定的资金、基础设施和优惠政策等等)，导入社会力量来承办，政府扶持该项事业办起来后，随即逐步退出。

所谓市场化运作，就是政府不再独家包揽一切社会发展事业，而是引入市场机制，充分利用市场手段发展社会事业。开发区可利用外向型经济优势以及人口结构国际化的特点，积极引进国内外投资者投资开发区的社会事(产)业，大力开展社会事业项目的招商引资工作。

所谓产业化推进，就是打破纯消费性的社会事业发展模式，一方面在市场化的基础上鼓励企业成为具有产业化、商业化社会事业项目的投资和运营主体；另一方

面积极培育社会事业内部的自我造血机能，立足低成本、创造高效益，不断扩展其经营服务和商业服务功能，倡导社会事业服务产品的商品化和产业化，促进形成经济社会发展一体化的格局。

所谓社会化发展，就是弱化政府在社会事业发展体制中大包大揽的垄断地位，实现社会事业发展主体的多元化。除了鼓励企业介入社会事(产)业领域外，还要大力发展中介组织参与社会事(产)业的管理活动，中介组织的管理运营活动按市场规则实行自收自支，政府实行零财政。总之，要充分调动和利用社会资源，积极引导各种社会力量参与社会事业发展，形成“小政府大社会”、“低成本高产出”的社会事业社会办的发展格局。

综上所述，新的形势和新的任务，给开发区社会事业的发展带来新的机遇与挑战。开发区社会事业要取得新的发展，就必须以更加开放的精神、更加解放的思想、更加先进的理念、更加务实的作风，打破常规，大胆推进，以更快和更坚实有力的步伐推动天津开发区经济的跨越式发展和社会各项事业的全面进步。

(本文作者为天津社科院副研究员)

题图摄影：姬培栋 编辑：孙闰董