

区域经济发展问题研究

张帆 著



经济日报出版社

F127.22
12

区域经济发展问题研究

张 帆 著

经济日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

区域经济发展问题研究/张帆著, —北京: 经济日报出版社, 2001, 8

ISBN 7-80127-891-7

I. 区… II. 张… III. 区域经济研究-河北-秦皇岛
IV. I217.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 049602 号

区域经济发展问题研究

作 者	张 帆
责任编辑	王 含
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市宣武区白纸坊东街 2 号(邮政编码:100054)
经 销	全国各地新华书店
印 刷	北京振兴印刷厂
开 本	850×1168mm 1/32
印 张	14
字 数	330 千字
版 次	2001 年 8 月第一版
印 次	2001 年 8 月第一次印刷
印 数	0001-2000 册
书 号	ISBN 7-80127-891-7/1·91
定 价	25.00 元

版权所有 盗印必究 印装有误 负责调换

前 言

呈现在读者面前的这本文集,辑录了作者1996年8月到2001年7月在秦皇岛市委研究室工作期间,就秦皇岛地区经济与社会发展若干问题进行调查研究而撰写的调查报告^①、研究报告及部分调研性、对策建议性文章共计54篇,文章中所提出的观点和建议多数被决策机关采纳。这54篇文章绝大多数在国家、省、市级报刊公开发表过,其中在省以上发表的有40%。有10篇先后获得河北省社会科学优秀成果奖、五个一工程奖、决策科学成果奖,秦皇岛市社会科学奖、五个一工程奖、人民建议奖。

本书按文章所论问题的内容归类为区域经济发展战略篇、产业经济发展对策篇、旅游开发篇、住房与城市管理篇和企业改革发展篇。在同一篇目内的文章按发表的时间先后排序。

为了真实地反映历史和作者对问题的认识历程,以供读者批判、借鉴,书中的文章保持了首次印发时的原样。

编印本书既是作者为了阶段性地对自己的工作进行总结,更是为了求教于对秦皇岛经济发展深表关注的各级领导和专家学者,以其在今后的研究中去芜存精、有所进步。

作 者

2001年7月于秦皇岛

^① (“两大造纸厂为何一兴一衰”和“一个小康县的文化底蕴”两篇调查报告未收入)

目 录

前 言	/ 1
-----	-----

经济社会发展战略篇

关于我市开发园区建设的几点思考(1997年3月4日)	/ 3
秦皇岛城与港关系的浅析与思考(1998年3月16日)	/ 12
加快我市个体私营经济发展问题的思考与建议 (1998年4月15日)	/ 20
对项目建设的几点建议(1998年7月21日)	/ 28
进一步发挥好开发区窗口作用的几点建议 (1998年11月26日)	/ 30
秦皇岛市(“十五”及2015年间)经济结构战略性 调整的思路、重点及措施(2000年1月20日)	/ 35
关于参与“西部大开发”促进我市经济发展有关问题的 初步思考与建议(2000年4月24日)	/ 70
在宏观层面上对“人、财、物挖潜”的几点认识和建议 (2000年8月25日)	/ 80
城镇化是新的经济增长点(2000年12月25日)	/ 86
秦皇岛怎样迈向国际性城市(2001年3月6日)	/ 89
植树造林与促进就业(2001年3月18日)	/ 92

- 2 从支柱产业的转换看秦皇岛经济主导产业的培育
(2001年4月30日) / 94
- 城市适度人口规模研究——以秦皇岛为例
(2001年5月10日) / 96
- 关于落实以港兴市战略的几点思考(2001年5月22日) / 145

产业经济发展对策篇

- 秦皇岛市甘薯产业实施名牌带动发展战略之我见
(1997年3月17日) / 151
- 秦皇岛市汽车零部件工业兴起的启示及发展对策
(1997年6月16日) / 155
- 漫谈我市的产品结构调整——由汽车零部件调研想到的
(1997年7月2日) / 167
- 关于秦皇岛市葡萄酒产业发展问题的思考
(1997年9月29日) / 172
- 对现代农业的几点认识(1998年2月3日) / 188
- 对电信业改革的几点浅思(1998年6月5日) / 191
- 对当前葡萄酒产业发展中几个问题的认识
(1999年6月8日) / 196
- 我们要打自己的牌子——与郭其昌先生谈红酒
(1999年7月3日) / 214
- 中国葡萄酒产业发展的六大误区(1999年8月31日) / 217
- 关于我市工业经济实施名牌带动战略的调查与对策思考
(2000年1月3日) / 220
- 加快中介机构规范化发展的若干思考与建议
(2000年11月9日) / 246

旅游开发篇

开发工业旅游资源大有可为(1997年12月5日)	/ 259
对我市旅游市场开发工作的几点思考与建议 (1999年1月11日)	/ 261
旅游开发要走可持续发展的路子(1999年2月1日)	/ 270
谈秦皇岛旅游业发展的着力点(1999年3月31日)	/ 272
对我市旅游业发展若干问题的思考与建议 (1999年11月1日)	/ 275
简析秦皇岛旅游业徘徊不前的原因(2000年1月20日)	/ 287
对我市“五一”旅游市场的分析与思考(2000年6月16日)	/ 290
对门票价格调整的一点思考(2000年7月2日)	/ 302
旅游业入世:机遇、挑战与对策(2000年7月2日)	/ 304
对国庆长假期间旅游产品开发和促销的几点建议 (2000年9月7日)	/ 309
对今后我市旅游产品开发方向的几点建议 (2000年10月11日)	/ 311
有关我市旅游业发展的几个建议(2001年5月11日)	/ 314
挖掘历史遗产,打造经典品牌(2001年5月22日)	/ 316

住房与城市管理篇

关于住房二级市场建设若干问题的思考与建议 (1998年10月21日)	/ 321
面对住房二级市场——千户居民问卷调查分析 (1999年2月24日)	/ 335
要强化城市建设的旅游特色(1999年3月11日)	/ 339

- 4 关于我市住宅小区物业管理状况的调查与思考
(1999年8月11日) / 341
- 关于秦皇岛市房屋租赁市场的调查报告
(2000年4月2日) / 356
- 有感于城市规划的50年未变(2001年7月5日) / 363

企业改革发展篇

- 作好资金运营文章,谋求企业超常发展
——关于秦皇岛市浮法玻璃集团公司的调查
(1996年9月9日) / 367
- 关于强化国有企业经营者监督机制的构想
(1996年11月25日) / 376
- 对乡镇企业发展方向的几点现论思考
(1997年4月7日) / 381
- 建好“两个中心”,促进乡镇企业健康发展
(1997年4月18日) / 385
- 变革国有企业经营者选拔机制的思考
(1997年6月3日) / 389
- 谈谈企业家队伍建设问题(1998年4月6日) / 392
- 困境中再造生机——秦皇岛市色织总厂调查
(1998年6月2日) / 398
- 国有企业经营者的选任、激励和监督机制研究
(1999年10月4日) / 403
- 要改革对企业干部的管理体制(1999年10月15日) / 434
- 企业家就是经济增长点(2001年1月7日) / 436

经济社会发展战略篇

关于我市开发园区建设的几点思考

(一九九七年三月四日)

我市的开发园区建设始于 1984 年，其热潮和全国其它地区一样，是随着 1992 年新一轮开放开发高潮而出现的。现已建成山海关、秦皇岛、北戴河、南戴河四个开发园区，形成了我市开发区的群体效应，对于改变我市的生产力布局，加快对外开放和经济发展步伐，起到了积极的促进作用，也取得了公认的成绩，这一点是值得充分肯定的。然而随着形势的变化，在我市开发区建设和发展中也逐步暴露出了一些值得探讨的问题。为此，我们有针对性地对市内外、省内外的几个开发区进行了考察和调研，并与省有关主管部门就有关情况进行了咨询。现将我们对一些问题的思考著文如下，供市领导参考。

一、要充分估量我市开发园区建设取得的成绩

1、在对外开放中居龙头地位。我市现有的各类开发园区，除国家级的秦皇岛开发区成立于 1984 年外，省级北戴河、山海关开发区和南戴河高新技术产业园区、南戴河旅游度假开发区基本成立或筹建于 1992 年到 1993 年。各园区经过十余年或几年的建设，都已形成了一定规模，取得了显著成绩，充分发挥了市对外开放的“窗口”和“龙头”作用。截止 1996 年末，累计共批准注册外商投资企业 369 个，合同利用外资 103122.5 万美元，实际到位外资 42539.5 万美元，分别占全市的 45.7%、57.3%、73.

7%。

2、新经济增长点的作用日趋明显。1990年,秦皇岛开发区实现的工业总产值、利税分别占全市乡及乡以上工业的4.4%和5%。到1996年四个园区共实现工业总产值32.56亿元,实现利税1.88亿元,分别占全市乡及乡以上工业的34.2%和26%,出口创汇10079万美元,占全市的58.6%。其中秦皇岛开发区的三项指标占全市的18.3%、23.8%和56.4%;北戴河开发区实现工业总产值13070万元,利税643.5万元,分别占该区同项指标比重的60.7%和75.4%。在全市212.74亿元的国内生产总值中,秦山北三个开发区所占的份额已达到4.7%。

3、加快了城市建设步伐。各园区累计投入9.2亿元资金用于基础设施建设,完成开发土地面积15.6平方公里,各类建筑面积186.2万平方米,其中秦、山、北三个开发区已开发土地面积达10.61平方公里,规划开发总面积34平方公里,在全市城区发展总体规划中居于重要地位。

4、为社会就业做出较大贡献。截止1996年末,园区规划区内企业为社会提供的常年就业岗位达17482个,占年末全市职工总人数的4.64%,如加上各园区管理机构的职工人数将占近5%。这些岗位吸纳就业人员,减缓了我市的就业压力,提高了居民的生活消费水平,促进了市场的繁荣,为我市经济的发展和社会的稳定做出了贡献。

二、深刻认识园区建设中存在的问题

1、各自为政,过度竞争,造成内耗。由于财政体制演变和1992年全国性开发区热的影响等历史原因,以及各县区加速发展区域经济的良好愿望,我市在已有秦皇岛开发区的基础上,在1992年后先后成立了山海关、北戴河和南戴河省级开发园区。这样虽发挥了多个积极性,形成了群体效应,但各园区为了寻求

自己发展和与市内外的其它园区展开竞争，纷纷出台了自成一体的招商引资政策，在优惠度上比高低。例如在外商投资企业所得税上，国家规定“二免三减（半）”，有的园区变更为“全返三、半返四”，有的规定为“免二年，减半返还五至八年”；在土地使用权转让价上，以工业项目为例，有的定价13—20万元/亩，有的9—10万元/亩，有的7—8万元/亩，最低的4—6万元/亩；在产品增值税上，有的园区规定“二年内返还征收额的25%”，有的则定1996—1998年“第一年返还75%，第二年返50%，第三年返25%”；在其它政策措施上，各区也是基本奉行“你无我有，你有我优”的方针和策略，形成一地一样，五花八门。这样做的结果，一是给客商一种“同在一市、政策不一”的认识，对有的客商不仅引力未增，反而使其对政策的可信性、稳定性、权威性产生怀疑，影响其投资决心。二是内部相争，外人得利。有些客商利用我们各区之间不同的招商条件和政策作为其谈判的武器和筹码，在我们内耗式竞争中谋取其最大利益。既使最终谈成了项目也付出了不应有的代价。三是税源流失。一些客商尤其是从事贸易等第三产业的客商，钻政策和管理空子，在允许的期限内从此区注册变到彼区注册，以求连续享受税收减免政策，搞合法避税。四是出现以邻为壑的现象。有的园区缺乏全市“一盘棋”的观念。从自身利益出发，有些项目，自己不具备条件，宁愿放弃也不推荐给其他园区。有的为竞争同一个项目而互相拆台，在客商面前揭对手投资环境的短处，贬损别人以抬高自己。最终的结果是使全市对外开放的整体利益受损。

2、集约规模效益差。表现在以下几方面：一是各区的基础设施需要自成体系，相对于集中统一的搞一两片较大规模的开发区而言无疑加大了许多投资；二是个别园区项目进区尤其工业项目落户的速度迟缓，造成投巨资兴建的供水、供电、供热、通

6 讯、道路等设施的利用率很低、资源处于闲置浪费状态；三是有的开发区，不是集中开发一片利用一片，而是由于资金制约等因素，搞跳跃式非连片开发，这样使资源的集约利用率降低，投资相对加大。

3、各开发园区在项目开发、功能侧重上缺乏统筹规划、合理分工。一是在抓项目上存在“拣到筐里就是菜”，不考虑或很少考虑项目建在本区是否最佳选址，该项目所能带来的收益与土地开发成本是个什么比值。致使一些档次低、产出规模小、经济技术含量不高的项目进区，占用了宝贵的资源，造成要素的浪费。二是都强调引入大项目，忽视某些项目在环境容量、地质地理条件、道路交通设施和城市规划等方面的限制，甚至有意突破限制，这样一会造成相伴而来的适应性、改良性投入加大，二会对城市发展造成长远的损害，三是个别开发区扩区选址或项目摆放不尽合理。如，秦皇岛开发区二、三期用地，因被铁道分割包围而无进出区的重载通道，又因其两面邻靠城市建成区自己业已成为市区一部，使大型、有污染的项目不宜摆放。且该区块地下埋设有引青、输油、输氨管道等管网，一使土地利用率下降，二使基础设施投资巨大。仅在污水处理方面增建3个泵站即加大投资四、五千万元，打开进出区通道而兴建的桥涵等投资更加巨大；此外扩区划入的6个村，人口达6260人，而可利用的土地为8000亩，平均每亩地需安置0.783人，由于属近郊菜田，征用补偿费用高等，以上诸因素相加，使每亩地的开发成本达20万元以上，大大高于我市其它开发区。又如，南戴河在极其邻近旅游风景区的地方建立工业园区，且由于成建制引进的大项目首钢长白机械厂向海滨方向摆放，致使工业区与旅游区相连，加剧了南戴河的城市化，有损旅游区应有的风貌。

4、管理体制有待完善。目前我市四个开发园区的管理体制

有三种类型：一是秦、山两区为市直计划单列型，二是北戴河的区区一体型，三是南戴河的“科下科”型（两园区各为科级单位，并在一个科级的开发区管委会领导下）。这三种管理体制相比较，虽然市属两区在职权行使和政策到位率方面优于其它两区，但有一点四区是共同的，即国家和省赋予开发区管委会的职权和政策均未完全到位，未实行上级部门一直倡导、国内其它开发区已行之有效的“封闭式”管理。在许多方面仍受到区外相关部门、单位的“合法”制约甚至干扰，影响着开发区体制优势的发挥。另一方面，有的开发区自身也存在着管理机构膨胀、人浮于事的状况。个别区的“局”级机构的牌子竟有 30 多个，机关人员达 200 多人，大有“政府化”倾向。这种状况也无疑削弱了开发区做为特殊经济区应有的精干高效的体制优势。

5、开发建设速度落后于先进地区。仅以同是省级开发区、又同在一省的山海关开发区和廊坊开发区在规划区内的几组主要经济指标（数据来源于两区上报省开放办的 1996 年末统计报表）的对比为例。详见下表：

数 值 指 标 \ 区 名	山 海 关	廊 坊
筹 建 时 间	1992 年 3 月（注）	1992 年 4 月
省批准成立时间	1993 年 6 月	1992 年 6 月
规划土地面积	19.99 平方公里	原 14 平方公里， 97 年扩到 30 平方公里
已开发土地面积	3.54 平方公里	8 平方公里
基础设施投资完成额	33200 万元	58907 万元

数 值 指 标 \ 区 名	山 海 关	廊 坊
土地出让金实际收入	6344 万元	47191 万元
已竣工建筑面积	17.06 万平米	31.6 万平米
实际利用外资额	7130 万美元	14389 万美元
注册外资企业数	31 家	70 家
已投产工业企业	40 家 (含山船厂等 老企业)	43 家 (全部为新企业)
在建工业企业数	3 家	21 家
外商投资企业 工业总产值	20217 万元	35828 万元

注:1992年3月,山海关区政府成立为正大粮油基地(鹏泰公司)配套工程筹建处,开始工程建设及申报成立山海关经济特区)

由于两区的内外部条件各有千秋,有些可比有些不可比,上述的对比资料并不能说明全部问题,但有一点可以说明,即我们的工作还有差距。而且这一差距也存在市内的其它开发区上。

三、对今后发展建设的几点建议

1.精兵简政,完善体制,增创新优势。随着国家经济发展战略和政策的调整,开发区原享有的优惠政策正逐步弱化。国家投资开发重点向中西部地区的转移和这些地区基础设施的改善,使开发区与其它地区相比在招商方面的综合优势开始缩小。开发区的发展面临着重大的转折和挑战。开发区必须进行第二次创业,增

创新优势,除继续发展基础设施较完善的优势外,其有别于其它地区的突出优势即体制优势,应该得到进一步发挥。目前国家已选择部分开发区进行体制改革试点,秦皇岛开发区是其中之一。我市一定要珍惜和抓住这次机遇,加快落实中央批准的开发区行政管理体制和机构改革的文件精神,落实省政府关于开发区行政体制采取封闭式管理的指示,使开发区管委会的职能和权限有别于其它县、区政府,做到凡在其辖区范围内且在其职权内的事务,一般由其自行管理,从而进一步提高其机能与效率。为此建议如下:

- (1)市直各部门原则上不在开发区设置派出机构,必须设置的要接受开发区的领导和协调。
- (2)市里应下放还没有下放的权力,要积极而稳定地向开发区下放。
- (3)南戴河开发区管委会(统管内含的高新区和旅游区)按省政府有关文件精神定为副县级,并由一名副县级领导兼任主任。同时将规定的项目审批权、土地批租权等诸项权力下放该区,使其具备一个省级开发园区应有的职权,以利于其发展。

2、统筹规划,形成合力,最大限度地提高资源利用率。综观我市的四个开发园区,在地利、人和、天时上各有千秋。但由于缺乏统筹规划,管理分散,难于达到优势互补,扬长避短之效果。目前,一个同一区域的开发区由分立到合并以形成综合优势的浪潮正在省内外兴起。如,省级石家庄市经济技术开发区和国家级石家庄高新技术产业开发区,这两个副厅级规格且各居城市东、西的开发区已经合并,并已着手和另一省级的原石家庄地区开发区合区;保定市则把位于清苑县的“华北工业城”和位于满城县的“八达工业园”并入国家级保定高新技术产业开发区;天津市把市级的武清经济技术开发区并入国家级天津高新技术产业开发区,作为其一个园区;连云港市把四个城区兴办的省级经济技术开发区,统一划到国家级连云港经济技术开发区的名下,作为其四个分区。以上诸