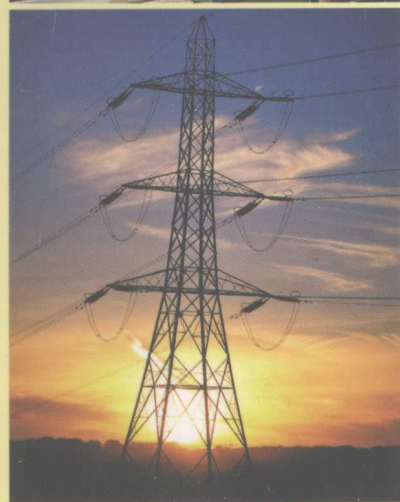


以科学发展观统揽老工业基地振兴全局

东北调查研究报告

彭真怀 著



北京大学中国地方政府研究院
北京大学政治发展与政府管理研究所

中央文献出版社

东北调查研究报告

——以科学发展观统揽老工业基地振兴全局

彭真怀 著

中央文献出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

东北调查研究报告 / 彭真怀著. — 北京:

中央文献出版社, 2006.12

ISBN 7-5073-2130-4

I. 东... II. 彭... III. 地区经济—经济发展—
研究报告—东北地区 IV. F127.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 058814 号

东北调查研究报告

作 者: 彭真怀

责任编辑: 杨茂荣

出版发行: 中央文献出版社

地 址: 北京西四北大街前毛家湾 1 号

邮 编: 100017

经 销: 新华书店

印 刷: 北京黑龙潭印刷有限公司

开 本: 大 16

字 数: 39.9 千字

印 张: 23.75

印 数: 1—3000 册

版 次: 2006 年 12 月第 1 版

印 次: 2006 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 7-5073-2130-4

定 价: 93.00 元

本书如有印装质量问题, 请与承印厂联系更换

版权所有 违者必究



彭真怀，1963 年出生，江苏省连云港市人。北京大学政治发展与政府管理研究所研究员，中国地方政府研究院执行院长。从 1996 年开始研究宏观经济和区域发展战略，对西部开发和东北振兴的政策执行和政策实施提出了许多重要的建议，获得了中央和地方各级领导的较好评价。

彭真怀在 2003 年提出的“建立军民融合的科技創新体系”，影响了我国中长期科技发展规划的制定，为民用高新技术企业在军事装备领域开拓了一个重要和巨大的市场，对构建基于本国高新技术核心竞争力的国家安全体系作出了积极的贡献。彭真怀在 2004 年提出的“民营企业参与西部大开发的 26 条政策建议”，经有关领导批示，直接推动了非公经济有关政策的出台。2006 年 10 月 19 日，彭真怀作为 5 名专家之一，应邀到中南海出席“完善党和国家决策机制，推进决策科学化、民主化”座谈会。

开发性金融支持小城镇研究上报国家开发银行后，陈元行长批示：“我完全同意，请评三局、研究局、培训局考虑合作、研究、培训”。此后，开发银行与北京大学结成银校战略合作伙伴关系。该项调研成果被国务院研究室第 617 号《决策参考》全文转用，上报中央领导，成为新农村建设一个重要的政策取向，发挥着越来越重要的影响。

国家大豆行动计划政策研究上报国家发改委、商务部后，引起社会各界的反响，全国人大代表、全国政协委员就此分别提出议案。国家食物营养咨询委员会在 2006 年 6 月专门召开会议，邀请彭真怀在会议上作专题报告，并以该项调研成果为蓝本起草给党中央、国务院的政策建议。国务院研究室第 612 号《决策参考》全文转用该项调研成果，上报中央领导，受到党和国家决策层高度重视。

《人民日报》、新华社《瞭望》新闻周刊、《经济日报》、《科技日报》、《中国经济时报》、《中国经济导报》等 30 多家媒体分别发表彭真怀数十篇有较大影响的评论文章。比较重要的有《中国经济学家怎样看待诺贝尔奖》、《欧元启动对中国意味着什么》、《读不懂农民就读不懂中国》、《中央政策向西部》、《开发锦州湾的战略思考》、《“十一五”期间我国大豆产业发展的若干政策建议》、《优先发展小城镇是新农村建设的重要抓手》等。较为重要的个人专著有《党和国家领导人论西部大开发》、《中华人民共和国反腐败立法研究》、《孙中山与中国现代化》、《中国西部大开发年度报告》等。

为科学发展与社会和谐进行调查研究

东北振兴是以胡锦涛同志为总书记的党中央作出的重大战略决策,是全面贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的伟大实践。从2003年开始,我对东北各地进行了较为深入的调查研究。呈现在大家面前的,是我的39篇调研报告。这些报告反映出这样一条主线,实施东北振兴3年来,东北各地着力转变思想观念,把改革开放摆在突出位置,坚持打开放牌,走改革路,社会经济发展加快,活力增强,遏制住了前些年下滑的势头,初步实现了中央老工业基地振兴的决策意图。

但是,我在调研中也清醒地看到,东北各地目前所取得的成绩只是阶段性的,一些影响老工业基地振兴长远发展和振兴进程的问题还没有得到根本解决。生产总值虽然增长加快,但占全国的比重继续下降,与中央的预期目标还有相当大的差距。老工业基地振兴现在已经进入了纵深发展阶段,任务更加艰巨。必须通过调查研究,才能增强决策的预见性、针对性和可操作性。从这个意义上说,希望我的调研工作能为大家提供一些有益的参考。

我们党历来注重调查研究,毛泽东、周恩来、刘少奇、朱德、邓小平、陈云等老一辈革命家,就曾亲自撰写过许多调研报告。他们调查研究的实践和成果,对于指导党和人民的事业沿着正确的道路发展,起到了极为重要的作用。在全面贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的新形势下,胡锦涛总书记对调查研究十分重视。他指出,各级领导干部要坚持深入基层,深入群众,深入第一线,围绕改革发展稳定的一些重要问题,开展系统的调查研究,了解真实情况,掌握工作主动权。

一、加强调查研究对于科学发展与社会和谐具有重要意义

加强调查研究,是坚持党的思想路线的基本要求。“不做调查没有发言权,不做正确的调查同样没有发言权”(《毛泽东文集》第一卷第267—268页)。与社会主义经济、政治、文化建设一样,我们对科学发展与社会和谐的理论研究和实践探索还有大量的工作要做,因而尤其需要在实践的基础上加强调查研究。党的十六届六中全会公报就此明确指出,要加强对社会建设重大问题的调查研究,提高政策措施的针对性和有效性,解决好本地区本部门影响

社会和谐的突出矛盾和问题。具体说来,就是要加强对马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想关于社会经济理论的学习,用来指导科学发展与社会和谐的各项工
作;就是要加强对我国历史上关于社会经济理论的分析,按照去伪存真、去粗取精的要求,努力做到古为今用,创新管理体制,整合管理资源,提高管理水平;就是要放眼世界,参照国外经验,借鉴其积极成果,以充实和刷新我们党管理社会经济的理念和实践。通过深入系统的调查研究,可以帮助我们深化对科学发展与社会和谐的规律性认识,使科学发展与社会和谐的理论更加完备,我们推进科学发展与社会和谐的工作也因此会更加富有成效。

加强调查研究,是不断推进改革发展稳定的迫切需要。社会要和谐,首先要发展。只有用发展的办法才能解决前进中的问题。那么怎样发展呢?中央的思路是清楚和明确的,那就是必须坚持以科学发展观统领经济社会发展全局,把改革的力度、发展的速度和社会可以承受的程度统一起来,使改革发展稳定相互协调、相互促进。全面贯彻落实科学发展观,构建社会主义和谐社会,要做的工作很多,每个方面的工作都很重要。但一定要准确把握切入点,也就是要抓最主要矛盾或矛盾的最主要方面。“我们应该用百分之九十以上的时间去弄清情况,用不到百分之十的时间来决定政策。这样决定的政策,才有基础”(《陈云文选》第三卷第46页)。这就是说,充分的调查研究是全面贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的基础。从我国社会经济情况判断,当前要把积极扩大就业、完善社会保障体系、理顺分配关系、发展社会事业这四个着力点落到实处。这四个着力点也就是切入点。我们必须深入实际,加强对新形势下人民内部矛盾产生的原因特别是深层次原因的调查研究,完善各项政策措施和工作部署,切实落实维护社会稳定的工作责任制,健全处理人民内部矛盾的方式方法,及时妥善处理人民内部矛盾。唯有这样,才能把握新形势下社会经济发展的规律,不断增强科学发展与社会和谐的预见性、系统性和创造性,从而做到成竹在胸,全局在握。正确把握改革发展稳定的关系,以改革促进和谐,以发展巩固和谐,以稳定保障和谐,确保社会安定团结。

加强调查研究,是坚持立党为公、执政为民的基本途径。全面贯彻落实科学发展观,构建社会主义和谐社会,关键在于以党的执政能力建设和先进性建设推动科学发展与社会和谐,以优良的党

风促政风带民风，为科学发展与社会和谐提供坚强有力的政治保证。在具体工作中怎样转变作风改进方法呢？一条重要的途径就是坚持深入基层、深入群众、深入实际，通过开展广泛深入的调查研究，切实提高思想认识水平，切实提高政策水平，切实提高工作水平。“要搞好调查研究，就要真正联系群众”（《周恩来选集》下卷第351页）。只有加强调查研究，了解群众所想、所盼，使自己和群众情相融、心相通，才能解决群众最关心、最直接、最现实的利益问题，营造良好的党群干群关系。这些年来，中央下大力气重点解决在土地征用、城镇拆迁、企业重组改制和破产过程中损害群众利益的问题，严肃处理了包括嘉禾野蛮拆迁等在内的一系列损害群众利益的恶性事件。各级党政机关也抓住群众关心而又带普遍性的问题开展调查研究，倾听群众呼声，关心群众疾苦，了解群众愿望，实行了党员承诺、设岗定责、结对帮扶、办结销号、监督评价等多种措施和办法，在缓解就业难、行路难、上学难、看病难等方面，确实干出了许多实绩，使群众共享改革发展的成果，朝着共同富裕的方向不断前进。

加强调查研究，是实现决策民主化、科学化的必然选择。全面贯彻落实科学发展观，建设民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会主义和谐社会，要求我们必须提高管理社会经济的本领、协调利益关系的本领、处理人民内部矛盾的本领、维护社会稳定的本领。毋庸讳言，中央与地方之间客观上还存在着一些不和谐音符，中央的很多决策，在地方很难贯彻下去，越到下面越难，甚至会在贯彻的过程中变形走样。这就提醒我们，民主决策、科学决策是建立在调查研究基础上的。“离开群众经验和群众意见的调查研究，那末，任何天才的领导者也不可能进行正确的领导”（《邓小平文选》第一卷第218页）。随着新情况、新问题的不断出现，决策所需的信息量增大了，影响决策的变量增多了，决策的时效性增强了。这就要求我们必须大力推进决策的民主化和科学化，决策前，充分听取各方面的意见和建议，掌握全面、系统、真实的决策依据；决策中，提出多种方案，分析比较，优中选优；决策后，跟踪决策的实施，不断修订完善。实现科学发展与社会和谐，始终是人类孜孜以求的一个理想，也是包括中国共产党在内的马克思主义政党不懈追求的一种责任和使命。我们希望让一切有利于社会经济

发展的创造愿望得到尊重,创造活动得到支持,创造才能得到发挥,创造成果得到肯定。所有这些,都离不开调查研究。实践证明,调查研究是谋事之基、成事之道。

二、调查研究必须为科学发展与社会和谐服务

全面贯彻落实科学发展观,构建社会主义和谐社会,表明我们党在以胡锦涛同志为总书记的党中央领导下,执政理念、治国理念和治理社会的理念有了进一步的发展和完善,是我们党在全面推进社会主义现代化的关键时期提出的治国理政的核心理念。在这样一个重大的背景里加强调查研究,重要的是要紧紧围绕改革发展稳定大局,立足于抓大事、议大事、谋大事。通过各类调查研究,深入探索和解决影响社会经济发展带宏观性、战略性、前瞻性的重大问题,着力加快改革开放,着力增强自主创新能力,着力推进经济结构调整和推动经济增长方式转变,推进决策的科学化、民主化。

第一,调查研究要紧紧围绕科学发展与社会和谐的大局。这是调研工作的出发点。只有这样,调查研究才能有的放矢,富有成效。科学发展与社会和谐是中国特色社会主义的本质属性,是国家富强、民族振兴、人民幸福的重要保证。所谓围绕大局,就是要加强对社会经济发展变化的调查研究,深入认识和分析阶层结构、城乡结构、区域结构、人口结构、就业结构、社会组织结构等方面情况的发展变化和发展趋势,以利于深入认识在发展社会主义市场经济和对外开放的条件下我国社会经济发展的特点和规律,更好地推进社会经济建设和管理;就是要加强对社会利益关系发展变化的调查研究,深入认识和分析我国社会利益结构、利益关系等方面情况的发展变化和发展趋势,以利于完善政策措施,更好地统筹各方面的利益关系和利益要求,舒缓社会紧张,平和社会心态,促进科学发展与社会和谐;就是要加强对维护社会稳定工作的调查研究,深入认识和分析公共安全、社会治安等方面情况的发展变化和发展趋势,充分发挥非政府组织(NGO)在提供服务、协调利益、化解矛盾、反映诉求方面的积极作用,以利于健全顺畅的社会流动机制、合理的利益协调机制、安全的社会保障机制、开放的社会控制机制、敏感的社会预警机制和有效的矛盾疏导机制,保证广大人民群众安居乐业。这些都是事关科学发展与社会和谐全局的大事、要事,必须深入调查,潜心研究,从中发现和把握

规律性的东西,用以指导全局工作。

第二,调查研究要树立和发扬求实创新精神。求实创新是调查研究的灵魂。只有求实创新,才能全面分析和把握社会经济的发展趋势,为制定政策、开展工作奠定坚实的基础。调查研究首先要求实。要在“全面”调查中求实。全面,就是调查的范围要尽可能地宽一些,力争全面、真实地反映本地区本部门科学发展与社会和谐的本来面目,从整体上了解和把握社会经济规律。从2005年以来,中央有关部门先后派出数十个调研组,分赴欧洲、北美、拉美、东亚、非洲等不同发展水平的国家和地区,考察这些国家和地区管理社会经济的经验和教训。这些调研组的目的地选择都有针对性,调研题目非常丰富,从社会分配到福利制度,从民间组织到劳资关系,从社区管理到突发应急,可谓内容广泛,包罗万象。调查研究还要在“深入”调查中求实。深入,就是不仅要了解社会经济深刻变化的现状,还要了解其历史,追溯其发展的轨迹和演变过程,把来龙去脉搞清楚。其次,调查研究的出发点和落脚点是为了“求是”。调查研究包括调查和研究两个方面。调查以“求实”,研究以“求是”。只有把调查与研究、“求实”与“求是”结合起来,在“求实”的基础上“求是”,在“求是”的思维中“求实”,才能更新社会经济发展观念,推进社会经济的改革创新,尽快形成适应我国社会经济发展要求和群众愿望的管理体制。再次,调查研究贵在创新。创新,就是要在全面掌握客观情况的基础上讲“新话”,以新的思维方式,运用新的研究手段,从新的角度研究问题,得出新的看法和见解,提出科学发展与社会和谐的新思路和新办法。在现实生活中,我们有些同志虽然也到基层调查研究,但往往是走马观花、蜻蜓点水,满足于对问题的一知半解,这是不可能正确认识和把握新形势下科学发展与社会和谐的特点和规律的。

第三,调查研究要坚持群众路线,增强群众观点。了解民情,反映民意,集中民智,是调查研究的重要任务和基本要求。当前,我国总体上实现了科学发展与社会和谐。但也存在不少影响科学发展与社会和谐的矛盾和问题。随着改革的不断深入,各种利益关系、利益格局的调整,群众有困难、有想法、有情绪、有要求,是正常的,我们有责任积极主动地正视矛盾、化解矛盾,最大限度地增加科学与和谐因素,最大限度地减少不科学、不和谐的因素,在整体上保

持政治、经济、文化、社会的相对科学与和谐,特别是消除和减少一些影响全局的不科学、不和谐因素。胡锦涛总书记在主持中央政治局第二十次集体学习时强调,要加强对构建社会主义和谐社会重大问题的调查研究,着力提高构建社会主义和谐社会的本领,把社会主义和谐社会建设的各项工作落到实处。他还要求,调查研究要讲究方式方法,不仅要听会上的也要听会下的,不仅要听干部的也要听群众的,不仅要看工作搞得好的地方也要看问题和困难比较多的地方。由此可见,开展调查研究,绝不能局限在一般访问、听汇报、看材料上,而要坚持从群众中来,到群众中去,深入农村、企业、学校、社区,要善于透过现象看本质,善于总结实践经验,从中把握规律性的东西,找准解决问题的关键。比如说,农民在建设新农村过程中想什么、盼什么?工人在国企改革过程中想什么、有什么要求?特别是困难群体,他们有哪些困难、困难程度怎么样、如何缓解困难等等?这些问题都要通过调查研究才能了解清楚,在此基础上建设对社会经济发展具有重大作用的制度,保障群众在政治、经济、文化、社会等方面的权利和利益。

三、大兴调查研究之风,把握科学发展与社会和谐的规律

大兴调查研究之风,必须从主要领导做起。对每一个领导干部来说,调查研究是一项基本功,是掌握实际情况、理清工作思路、实现科学决策、解决矛盾和问题的钥匙。我国已进入人均GDP从1000美元向3000美元跨越的关键阶段。从国际经验看,这个阶段既是发展黄金期,又是矛盾凸显期。经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化。这种空前的社会经济变革,对我们党的执政基础和执政能力提出了挑战。重视不重视调查研究、会不会调查研究,因此成为衡量一个领导干部政治思想是否成熟、工作作风是否扎实、工作方法是否科学的重要标志。作为领导干部,必须养成调查研究的良好习惯,围绕全面贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会这个大政方针,抓住影响本地区本部门改革发展稳定的重大问题,亲自确定调研课题,亲自组织调研工作,亲自开展调查研究,亲自撰写调研报告,并逐步形成制度,长期坚持。

大兴调查研究之风,必须建立健全制度。全面贯彻落实科学发展观,构建社会主义和谐社会,要求我们把工作视野拓展到政治、经济、文化、社会等各个方面,运用政策、法律、经济、行政等多种手

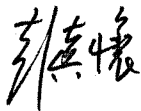
段,统筹各种社会经济资源,综合解决社会经济协调发展问题。从各地实践看,要重点建立和落实三项制度:一是决策调研制度。凡重大决策都必须经过充分的调查研究,没有经过调查研究的决策议案,不能提交党委(党组)讨论。二是严格考核制度。规定县级以上领导干部每年下基层调研的时间,并严格考核。三是督促检查制度。对各级领导干部执行调研工作制度的情况进行督促检查。科学发展与社会和谐因素的增长并不是直线式的。今天比较科学与和谐,明天也可能不太科学、不太和谐;原有的不科学、不和谐因素消除了,又可能产生新的不科学、不和谐因素。由于这样一种变动性,全面贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的进程也就必然呈现出阶段性特征。这就要求我们在制度的约束和保障下,确保每一个调研成果都能有针对性地解决问题,成为提高认识、统一思想的过程,成为开阔视野、增长知识的过程,成为理清思路、在推进改革发展稳定中谋划科学发展与社会和谐的过程。

大兴调查研究之风,必须充分发挥调研力量的整体优势。这是加强调查研究的重要环节。对于当代中国来说,科学发展与社会和谐就是经济和社会、城市和农村、东中西部不同区域、人和自然、国内发展和对外开放等关系的良性互动和协调发展。我们要充分发挥各级各类调研机构的作用,多给他们交任务、出题目、提要求、压担子,并注意采纳其有价值的对策建议,吸收有创意的成果,使之及时转化为领导决策,增强决策的科学性、全面性和系统性。全面贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会在理论上的科学性和实践上的优越性,已经被越来越多的人所认同和接受,并在地区及国际社会产生积极影响。我们要鼓励调研人员解放思想,实事求是,敢讲真话,敢讲心里话,敢于提出独立的见解。同时提供必要条件,让调研人员了解决策意图、工作思路和重要部署,调查研究重大问题和突出问题。科学发展与社会和谐的适时提出,意蕴深远,内涵丰富。调研机构本身也要充分发挥职能作用,积极主动地深入实际调查研究,为决策服务。

大兴调查研究之风,必须加强调研队伍建设。把全面贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会摆在全局工作的重要位置,要求我们建立有效的调查研究领导机制和工作机制,全面加强调研队伍的思想、作风和业务建设,使每一位调研工作者具备“德、才、识、胆”四方面的素质。所谓德,就是要讲政治、讲大局,具有崇高

的理想信念和正确的世界观、人生观、价值观。所谓才,就是运用知识的技能和水平。“才者,德之资也;德者,才之帅也”。所谓识,就是学识、见识。“学如弓弩,才如箭簇,识以领之,方能中鹄。”就是要有敏锐的辨别力、判断力,把握时代脉搏,看准社会经济发展趋势。所谓胆,就是胆魄,要有把自己的见识、主张、建议尤其是逆耳忠言说出来的勇气,要有坚持真理、修正错误的大无畏精神。理论是旗帜,为实践指明方向。广大调研工作者责任重大,使命光荣。我们应当适应社会主义市场经济发展和社会结构深刻变化的新情况,树立强烈的事业心和责任感,以优异的调研成果,为全面贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会多作贡献。

最后,我想对自己的调研作一个简单的小结。东北振兴是中央所托、国运所系、民望所期。我认为,从大的趋势判断,东北振兴应站在全面贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的战略高度,按照国家宏观调控的政策要求,第一,要着力优化结构、深化改革、扩大开放、转变经济增长方式;第二,要突出抓好加大投入、提速增效、服务业跨越、民营经济突破和资源型城市转型等重点任务;第三,要注重解决发展机制和资源环境等方面的薄弱环节,促进区域经济协调发展。通过这三个方面扎实有效的推进,力争使老工业基地的经济运行质量更好一些,发展速度更快一些,发展活力更强一些,群众实惠更多一些。同时,还要做好长期奋斗的准备,做到支持力度不减,确保政策措施落实到位,努力实现东北等老工业基地的全面振兴。



2006年12月16日

东北调查研究报告目录

前 言

为科学发展与社会和谐进行调查研究 / 1

一、谋划资源型城市经济转型

大庆转型试点的样本意义 / 3

退工进农阜新转型初见成效 / 12

鸡西循序渐转走可持续之路 / 21

三大产业挺起辽源经济转型脊梁 / 29

鹤岗走好四条路子实现四个转变 / 38

白山依托资源主动转型值得借鉴 / 46

伊春多轮驱动发展林区复合型经济 / 53

七台河发挥比较优势启动城市转型 / 62

二、建设新农村提升县域经济

国家大豆振兴计划的政策建议 / 72

哈尔滨成功实现粮牧“主辅换位” / 96

吉林人参怎样走出量增价减怪圈 / 105

吉林实施“省管县”财政管理体制 / 114

农村合作组织在吉林发挥积极作用 / 123

农产品加工成为吉林第三大支柱产业 / 131

辽宁集体林权制度改革焕发生机和活力 / 140

大连在“三农”问题上的探索及其启示 / 147

齐齐哈尔“四个换位”突破县域经济瓶颈 / 156

优先发展小城镇是新农村建设的重要抓手 / 165

三、国企改革与完善社保制度

- 吉林国企改革攻坚战直指产权制度 / 181
- 吉林完善社保试点摸索出基本经验 / 188
- 依靠改革改造创新鞍钢重振国企雄风 / 196
- 鞍本联合重组拉开辽宁钢铁强省序幕 / 203
- 改革社会保障制度为什么选择辽宁探路 / 212
- 黑龙江社会保障制度改革创新亮点纷呈 / 220
- 伊春国有林权制度改革迈出了关键一步 / 226
- 东北七个城市推动厂办大集体改革重组 / 233

四、发挥优势与整合区域布局

- 长春汽车产业开始新一轮资源整合 / 242
- 黑龙江集中联片开发哈大齐工业走廊 / 251
- 辽宁中部城市群发挥区域合作新优势 / 258
- “工业年”建设提升沈阳城市竞争力 / 266
- 把锦州作为辽西沿海城市群的突破口 / 273
- 开发锦州湾成为辽宁振兴的战略棋子 / 280
- 蒙东纳入东北振兴规划共谋和谐发展 / 288

五、构建对内对外开放新格局

- 黑龙江对俄合作迈上新台阶 / 296
- 开放带动战略引领吉林经济腾飞 / 302
- 五点一线战略推动辽宁对外开放 / 307
- 大连对外开放舞动东北振兴龙头 / 314
- 国际航运中心打造大连城市形象 / 323
- 三点一线构筑葫芦岛开放新格局 / 330

北京大学中国地方政府研究院 / 337

东北调查研究报告

东北调查研究报告

以科学发展观

统揽老工业基地振兴全局

一、谋划资源型城市经济转型

资源型城市的发展一般要经历开发建设——繁荣——衰退——转型振兴或消亡的过程。要解决资源开发过程中所积累的一系列重大经济、社会和环境矛盾，既要充分发挥市场配置资源的基础作用，也离不开以政府为主导的政策体系的支撑。

目前全国有 60 个典型的资源型城市，仅东北就有 25 个，资源型城市是否转型应当作为判断东北地区是否实现振兴的重要标志之一。在这一部分调研报告里，我们选取了大庆、阜新、鸡西、辽源、鹤岗、白山、伊春、七台河 8 个资源型城市作为样本。

从我们选取的样本情况分析，资源型城市的共同特点就是产业单一化或资源性产业所占的比重过高。资源的衰竭引发主导产业的衰退，进而引发贫困、失业和环境问题凸现。实施资源型城市转型，各地普遍的做法是发展接续产业和发展替代产业两种方式。我们的调研表明，发展接续产业和替代产业各有其优缺点。发展接续产业的主要优点是能充分发挥资源优势，主要缺点是依然在一定程度上依赖资源，并对生态环境破坏较大。发展替代产业的主要优点是有助于彻底摆脱对资源的依赖，培育新的经济增长点，主要缺

点是受市场、资金、技术、人才、基础设施、政策和区域文化等因素制约较大。一种比较成熟的资源型城市转型思路是,发展接续产业与发展替代产业组合搭配。

为了实现资源型城市可持续发展,我们认为应当建立资源开发补偿机制。在资源开采的不同阶段,引导和规范各类市场主体合理开发资源,承担资源开发成本、生态环境保护与恢复的责任和为资源型城市公共事业作贡献的义务。按照“谁受益、谁补偿”的原则,建立起符合价值规律的资源价格机制,从根本上解决生态环境保护与恢复、不可再生矿产资源勘探、可再生资源合理开发永续利用和经济转型积累问题。通过国家实施财政转移支付,解决计划经济时期该补偿而未补偿的历史欠账问题。

从区域经济协调发展的角度出发,我们认为应当建立衰退产业援助机制。在计划经济体制下,国家对资源型城市实行“有水快流”,产业发展是“一枝独秀”,开发原则是先生产、后生活,造成地方财力空虚、产业结构畸形、城市建设欠账较多、社会事业发展缓慢、生态环境恶化等一系列问题。通过财税扶持、资金和项目支持、减轻企业负担等方式,对走向衰退的资源型城市进行直接援助,或通过政策引导和支持资源型城市发展接续替代产业、建立健全社会保障体系进行间接援助,是对长期计划经济市场失灵的纠偏,是借助政府创造的条件,把资源型城市拉到市场经济的轨道上。

【调研背景】随着原油产量逐年下降,大庆迫切需要解决未来可持续发展的问题。发展是社会和谐的基础,大庆的转型思路和目标已经明确,到2010年形成石油、石化、地方工业“三足鼎立”之势,2020年完成由资源型城市向综合型城市、自我服务型城市向区域中心城市、矿区型城市向生态型城市转变。

这篇调研报告完成于2005年9月30日。

大庆转型试点的样本意义

2005年5月,国务院确定大庆为石油类型资源型城市转型试点。在东北地区资源型城市可持续发展座谈会上,大庆作为国务院新批的石油资源型城市,再一次被推到了前台。虽然大庆国内生产总值连续7年增速在8%以上,但随着原油产量逐年下降,迫切需要解决未来可持续发展的问题。我们在认真分析了大庆的情况后认为,做好大庆试点工作,可以为其他资源型城市探索一条实现可持续发展的成功之路,起到先导和示范作用。

石油递减 支柱产业后续乏力

众所周知,大庆是先有油田后有城市。提起大庆,人们最先想到的就是石油。自1959年第一口基准井喷油起,40多年来,大庆累计生产原油18亿多吨,接近全国陆上原油总产量的一半,创造了连续27年稳产5000万吨以上的纪录。曾有过这样一个形象的说法,如果把大庆生产的原油用60吨的油罐车装满,连接起来可以绕地球赤道近10圈。

但国土资源部的最新统计显示,大庆油田的可采储量只剩下30%,而且采油越来越难。大庆人说,上个世纪60年代,采油不需要分离,只要钻一个油井石油就自动往外喷,到后来地层压力下降,油从岩缝挤不出来了,需要用注水的方式把岩缝里的石油驱出来。大庆油田已经进入高含水期,综合含水率已经高达87%,一些主力油田的综合含水率达到90%。也就是说,从地下打出100吨的液体