



大庆可持续发展政协论坛 文集

主编 李福民

政协大庆市委员会

大庆可持续发展政协论坛文集

主编 李福民

政协大庆市委员会

全面落实科学发展观 推进资源型城市实现可持续发展

(代 序)

大庆市政协主席 李福民

加快推进资源型城市实现可持续发展,是大庆落实科学发展观,创建百年油田、构建战略新高、建设和谐大庆的迫切要求,也是实现资源型城市向区域中心城市和生态型城市转变的必然选择。

大庆是因油而建、依油而兴的石油资源型城市。石油资源的有限性决定了石油资源型城市,必须加快经济转型,实现可持续发展。加快大庆资源型城市可持续发展意义重大、影响深远。一是大庆实现可持续发展对资源型城市可持续发展具有积极的示范作用。中共中央《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》中明确提出,资源型城市经济转型是东北老工业基地改造的重要组成部分。对大庆而言,就是要加快经济结构的战略性调整,大力发展接续产业,推进产业结构优化升级,逐步降低对石油资源采掘业的依赖程度,向以石化精深加工型经济为支撑的战略性转变,加快发展以农产品加工、新型建材、装备制造、纺织皮革等制造业为重点的接续产业,构筑产业发展新高地,培育较强的自主创新、多元发展的能力,实现大庆长久繁荣和可持续发展。二是大庆实现可持续发展关系到国家能源安全和国民经济发展大局。大庆油田是我国最大的石油生产基地,原油产量占全国的1/4,在国民经济发展和保障国家能源安全中,具有举足轻重的地位。大庆油田在较长时期内保持相对稳产,特别是在当前国际油价高位波动的形势下,能够缓解我国石油供应紧张的矛盾,从而保障国内石油市场的稳定,促进国民经济持续较快发展。三是大庆实现可持续发展必将有力地促进地区和区域经济社会发展。大庆肩负着为全省经济发展做贡献的重任。2005年黑龙江省GDP的25%、财政收入的65%、工业增加值中的70%、工业利润的95%都来自大庆的贡献。大庆的可持续发展,不仅能直接带动“哈大齐工业走廊”的发展,也能够促进黑龙江乃至东北地区的振兴发展,使我国在“东北亚经济圈”中发挥更大的作用。在发展县域经济、建设社会主义新农村的进程中,大庆同样肩负着艰巨的任务和重大的责任。四是大庆实现可持续发展不仅具有重要的经济意义,而且具有重要的政治意义。大庆的原油产量基数大,石油稳产事关国家能源安全,实现可持续发展,国内外影响重大。大庆是我国工业战线的一面旗帜,经过几代人的艰苦创业和拼搏奉献,不仅建成了世界一流的特大型油田和我国重要的石化生产基地,而且还建成了拥有260多万人口的现代石油城。大庆在创造巨大物质财富的同时,还创造培育了“爱国、创业、求实、奉献”的大庆精神,涌现了以“铁人”王进喜和“新时期铁人”王启民为代表的一大批先进模范人物。大庆经济转型的创新探索和成功实践,将为我国资源型城市实现可持续发展开辟新的道路。

“十一五”时期是大庆加快资源型城市经济转型、推进实现可持续发展的关键时期。政协组织要从全局和战略高度，加强对资源型城市经济转型中的重大问题的研究，为加快推进大庆实现可持续发展建言献策。一是着眼全局，立科学发展之论。大庆城市经济转型和可持续发展倍受国内外关注。谋划大庆未来发展，要从世界经济全球化、国民经济发展全局、东北振兴战略实施和科学发展观贯彻落实与强力推进的大环境、大背景的角度加以谋划，应把大庆可持续发展提升到全省区域经济布局、国家总体发展战略和确保国家能源安全的高度加以认识。当前和今后一个时期，大庆要积极争取国家和省的支持，围绕加快资源型城市经济转型，构建可持续发展能力的支撑体系；构建现代化城市功能的支撑体系；构建统筹协调和谐发展的支撑体系，实现科学发展的新跨越。二是围绕中心，谋求实创新之策。大庆可持续发展使命重大，任务艰巨。人民政协要发挥亲和力、凝聚力优势，把各民主党派和社会各界的力量都凝聚起来，围绕党委和政府推进大庆可持续发展的重点调整工作思路、找准工作切入点和结合点，使政协的真言良策更有见地、采纳实施更富成效。三是力促和谐，献为民利民之计。解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，是构建社会主义和谐社会的重点，也是政协建言献策的重点。人民政协要充分发挥自身特点和优势，积极做好化解矛盾、协调关系、理顺情绪、凝聚人心工作，为推进大庆和谐，迈向科学发展新阶段作出应有的贡献。（转自求是杂志社主办《红旗文稿》2006年第23期）

目 录

代 序	(1)
-----------	-----

第一部分 领导讲话

宋晓梧副主任在大庆市委中心组学习暨大庆可持续发展论坛上的讲话	宋晓梧 (1)
认真贯彻温家宝同志讲话精神全力推进大庆可持续发展	盖如垠 (15)
坚持以科学发展观为统领加快推进资源型城市经济转型	韩学键 (18)
凝识聚智同力合为推进资源型城市实现可持续发展	李福民 (25)

第二部分 建言献策

关于认真落实温家宝总理的重要讲话精神加快推进大庆资源型城市实现可持 续发展的调研报告	大庆市政协经济委员会 (27)
不断提升自主创新能力努力建设创新型高新区	大庆高新技术产业开发区管理委员会 (42)
加快信息化建设步伐推进油城经济快速和可持续发展	中国联通公司大庆分公司 (46)
发挥大庆优势谋划接续产业实现大庆的可持续发展	李和全 (52)
关于大力支持中直未上市企业可持续发展的建议	李 茂 (60)
着力解决三个根本性问题加快推进大庆实现经济转型	赵天石 (65)
改善区域金融生态环境促进经济社会和谐发展	岳长利 (68)
站在稳定全省和全市经济大局高度看待实现大庆油田公司的可持续发展	杨明杰 (72)
关于大庆资源型城市可持续发展的战略思考	宋桂霞 (77)
推进大庆转型应加快发展混合所有制经济	张洪升 (86)
做大做强天然气化工实现大庆可持续发展	于克利 (88)
加快构建科技创新体系建设有效保障大庆可持续发展的实现	赵俊平 (92)
关于加快大庆石化产业发展的建议	刑德琪 (96)
发挥非油资源优势促进大庆可持续发展	袁邦泰 (100)
提升企业科技创新能力发展高新技术产业把大庆建设成为创新型高科技现代 化城市	李 滨 (111)
大庆经济转型成本问题的战略分析	大庆市社会科学界联合会课题组 (115)
关于建设创新型大庆的建议	大庆市科学技术协会课题组 (123)
关于发展大庆现代服务业的几点建议	民革大庆市委课题组 (127)
关于加强生态环境保护建设环境友好型社会的几点建议	民进大庆市委课题组 (133)
关于尽快落实对资源型城市进行补偿的几点建议	民盟大庆市委课题组 (141)

关于大庆市民营经济发展情况的调查大庆市工商联课题组(143)

强化五种意识加速县域经济发展政协肇州县委员会(148)

统筹城乡发展加快社会主义新农村建设政协肇源县委员会(151)

着眼长远精心谋划促进县域经济可持续发展政协林甸县委员会(153)

发挥优势乘势而上大力扶持和推进畜牧业可持续发展
.....政协杜尔伯特蒙古族自治县委员会(156)

打造资源型可持续性发展城市需要发展精品农业政协大庆市萨尔图区委员会(160)

整合要素和谐共建全力推动大庆经济实现可持续发展政协大庆市让胡路区委员会(163)

关于龙凤区经济与大庆可持续发展的建议政协大庆市龙凤区委员会(166)

加快石油存续企业改造实现区域经济可持续发展政协大庆市红岗区委员会(172)

关于大同区域经济可持续发展的建议政协大庆市大同区委员会(174)

第三部分 情况通报

关于推进大庆石油资源型城市经济转型和实现可持续发展情况的汇报
.....大庆市发展和改革委员会(181)

关于我市工业经济、企业上市民营经济发展情况的通报大庆市经济委员会(189)

关于大庆可持续发展需中央和省支持的财税政策情况的汇报大庆市财政局(194)

汇报材料大庆市国家税务局(198)

关于推进大庆可持续发展需要中央和省支持税收政策情况的汇报
.....大庆市地方税务局(200)

关于加快大庆品牌建设情况的汇报大庆市工商局(203)

关于我市外向型经济发展情况的通报大庆市商务局(210)

汇报提纲大庆市环境保护局(215)

汇报提纲大庆市水务局(221)

关于大庆油田开发建设对我市土地资源的影响及如何建立和完善资源补偿机制
情况的报告大庆市国土资源局(224)

关于大庆油田开发建设对我市草原生态平衡的影响及对策
.....大庆市畜牧水产局(226)

大庆市银行业“十五”期间发展与服务地方经济情况报告
.....中国银行业监督管理委员会大庆银监分局(228)

关于大庆金融业发展与服务地方经济情况的通报
.....中国人民银行大庆市中心支行(237)

汇报提纲大庆市科学技术局(241)

关于我市旅游产业发展情况的通报大庆市旅游局(246)

关于招商引资在加快大庆替代产业发展实现经济社会可持续发展中发挥作用
情况的通报大庆市招商引资办公室(250)

关于我市人才资源情况的通报大庆市人事局(256)

社会保险工作汇报大庆市劳动和社会保障局(262)

建立以工促农以城带乡长效机制加快推进社会主义新农村建设

..... 大庆市农业委员会(265)

汇报提纲大庆高新技术产业开发区管委会(268)

关于大庆资源型城市实现可持续发展政协论坛调研方案大庆市政协经济委员会(276)

第四部分 媒体报道

大庆市政协为资源型城市实现可持续发展建言人民政协报(281)

大庆举办实现可持续发展论坛黑龙江日报(282)

全力推进共谱新篇黑龙江日报(283)

凝识聚智同力合为实现可持续发展黑龙江日报(285)

抢抓历史新机遇构建发展新高地黑龙江日报(287)

建设创新型高新区黑龙江日报(293)

加快信息化建设黑龙江日报(294)

发挥非油资源优势黑龙江日报(295)

接续产业开辟油城新时代黑龙江日报(296)

改善金融生态环境黑龙江日报(298)

加快石化产业发展黑龙江日报(299)

加大对生态环境的思考黑龙江日报(300)

市政协将举办“大庆资源型城市实现可持续发展政协论坛”活动大庆日报(301)

以高度的政治责任感使命感合力推进大庆可持续发展大庆日报(303)

关于加快资源型城市经济转型推进可持续发展的调研报告大庆日报(305)

市委中心组听取政协调研报告北方时报(314)

宋晓梧副主任在大庆 市委中心组学习暨大庆可持 续发展论坛上的讲话

(2006年9月22日)

各位领导、同志们：

非常荣幸应大庆市委、市政府和市政协的邀请，参加大庆市关于落实温家宝总理讲话精神、搞好大庆经济转型的会议。大庆的经济转型是在振兴东北的大背景下展开的，按照会议安排，我先介绍振兴东北最近的进展情况，然后重点讲一讲资源型城市转型的问题。

东北地区是我国的老工业基地，共和国的长子。大家一讲到东北，就介绍东北有很多第一，第一桶油、第一吨钢、第一台机床、第一台红宝石发生仪、第一部电影等。但是，在我国由计划经济向市场经济转轨的过程中，不得不承认东北相对落后了。我们经常引用的一个数据，就是1978年广东省的GDP比辽宁省低很多，到2002年，东北三省的GDP总和不到广东省的70%，反差很大。这种状况的形成，当然有经济转轨的原因，也有机制和思想认识方面的原因，我认为还存在地缘方面的原因。建国初期，背靠苏联，所以很多工业基地都放在了东北。改革开放之后，由于前苏联和后来的俄罗斯经济一直不景气，而东南沿海因靠近台湾、香港、澳门，反而有利于引进外资，成为市场经济发展的前沿。过去沿海搞战备，国家投资少，国有企业少，国有企业的包袱就小。改革开放初期，我国需要大量的投资、市场经营方法和管理理念，东南沿海有着得天独厚的地缘条件，先发展起来了。但是要看到，现在我们到了工业化中期发展阶段，这个阶段需要振兴自己的装备制造业、加大重化工业生产能力，在这一阶段东北的地缘条件又变得很可贵了。东北与俄罗斯、蒙古、朝鲜、韩国和日本相邻，土地相对较广，水资源充足，人力资源丰富，如果用好了这些条件，这个经济发展阶段就会成为东北非常重要的发展时期。与沿海地区相比，东北地区对外开放有什么特点？改革开放初期中国人多，但是需要资金。而现在我国的外汇储备达到了1万亿美元，国内储蓄也有10多万亿人民币，并不缺少资金。我国现在缺少的是能源、资源、水和土地等，东北和俄罗斯相邻，可以比较便利地进口木材、石油、天然气、金属矿产等资源。这个时候振兴东北战略的提出，从我国大的工业化发展阶段、国内区域协调发展来说恰逢其时，是非常重要的。

一、振兴东北取得新进展

党中央、国务院2003年10月下发了《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》。三年来，振兴战略的实施已经取得了显著的成绩。下面，我将近一年来振兴东北老工业基地战略实施所做的工作和取得的新进展向大家作简要介绍。

(一) 政策实施情况。11号文件制定了很多政策，前两年已经实施了。例如在吉林和黑龙江率先全面减免农业税，继辽宁之后，在吉林和黑龙江进行社会保障体系试点，还有增

值税转型、企业分离办社会、豁免企业历史欠税和商业银行自主减免表外欠息等问题。这些政策有的已经出台，有的已经基本完成，有的已经出台正在落实当中。今年以来，有四个方面的新政策着重介绍一下。

一个是出台了解决厂办大集体问题的指导意见。东北地区实施社会保障体系试点，取得了很大成绩，东三省在四五年的时间里并轨了五百多万人，并基本保持了社会的稳定，其中辽宁并轨 178 万人，黑龙江并轨 182 万人，吉林并轨 130 万人。但并轨不包括厂办大集体，整个东北地区厂办大集体涉及 120—130 万人。在国有企业职工社保问题大体解决后，厂办大集体问题成为东北比较突出的社会不稳定因素。我们到辽宁考察棚户区，抚顺棚户区居住的 15 万人中有 70% 是厂办大集体职工及其家属。齐齐哈尔有 18 万大集体职工，仅一重就有 1 万多大集体职工，成为国有企业进一步改革的障碍。这个问题在 11 号文件中就提到了。经过反复的调查和政策上的平衡，今年国务院已经批复了由财政部、国资委和劳动社会保障部联合上报的《东北地区厂办大集体改革试点工作指导意见》，并且成立了由财政部、国资委、劳动社会保障部和振兴东北办组成的领导小组，我也是这个领导小组的成员之一，负责协调解决厂办大集体的问题。总体目标是厂办大集体与主办国有企业彻底分离，成为产权清晰、自负盈亏的法人实体和市场主体，切实减轻主办国有企业的负担，为进一步深化国有企业改革创造条件。方式有两种，一个是将重组的厂办大集体改制成新的独立的法人实体；另一个就是依法关闭和破产。《指导意见》对厂办大集体有关资产和债务的处理、职工的安置和劳动关系处理以及厂办大集体职工的社会保障等方面都提出了许多优惠政策。例如中央和地方财政对职工解除劳动关系的经济补偿金，如集体净资产不足以支付，差额部分中央财政对地方厂办企业补 30%，对中央及中央下放企业厂办大集体补偿 50%；破产关闭的集体企业土地收益，经批准可以用来安置职工；破产关闭的厂办大集体确实无法通过资产变现补交社会保险费的，经过批准可以核销。但目前这项工作进展缓慢。因为按照地方厂办大集体中央补偿 30% 来算的话，地方财政还要补偿 70%。我不知道大庆这方面情况怎么样，辽宁原来提出抚顺作为资源型城市转型的厂办大集体试点，但当地政府算了一笔账，感到难以支付，不敢搞，所以推动的比较慢。目前在哈尔滨、长春、沈阳和大连进行试点，这些城市财政比较充足。但像齐齐哈尔、伊春、抚顺、阜新等城市实施起来财政可能要困难一些，大庆可能好一点。

二是国务院出台了《关于加快振兴装备制造业的若干意见》。这个意见不是针对东北地区的，是针对全国的。国务院将振兴装备制造业的办公室设在国家发改委，国家发改委委托东北办，所以办公室实际设在东北办，目前和东北办工业组合署办公。刚才说到我们处在工业化中期发展阶段，作为一个有着 13 亿人口的发展中大国，没有先进的装备制造业，不可能实现现代化。去年我们在将第三产业的 2 万多亿 GDP 补上之后，现在经济总量全世界排第四位，虽然我们的经济规模有了很大提高，但是我国自有知识产权、重大装备制造业的基础等还是比较薄弱的。国务院不失时机地出台了《关于加快振兴装备制造业的若干意见》，提出了“坚持四个结合”的基本原则：坚持市场竞争和政策引导相结合、坚持对外开放和自主创新相结合、坚持产业结构调整 and 深化企业改革相结合、坚持重点发展和全面提升相结合。这充分体现了在新的历史条件下我们振兴装备制造业的思路。新形势下振兴装备制造业首先要坚持市场配置资源的原则，通过市场竞争产生优势的装备制造企业。要根据经济结构和多种所有制并存的实际，允许各种所有制进入装备制造业领域。振兴装备制造业既要注意

经济安全，也要注意引进消化再创新。文件中明确提出了 16 个重大技术装备和产品作为重点，国家加大政策支持和引导力度，力争实现重大突破。《意见》要求要以结构调整为主线、以科技进步为支撑、以重点工程为依托、以市场为导向、以专业人才培养为重点，推进装备制造业振兴和相关产业协调发展；完善法律法规，强化对振兴装备制造业的政策支持；加强领导协调，发挥行业协会的作用；鼓励订购和使用国产小台套重大技术装备，加大对重大装备企业的资金支持力度。东北地区重大装备制造企业很多，振兴装备制造业对东北来说非常重要。

三是豁免东北老工业基地企业历史欠税。这个政策 11 号文件也提出来了，经过财政部、国家税务总局近两年的研究拟定，近日由国务院批准。在征求我们意见的时候，振兴东北办希望多豁免点。特别是东北的大型装备制造业企业，我们希望把豁免的年限往后推一点。但最后定下来还是对东北的企业 1998 年以前的历史欠税，不分企业性质，具备条件的经过批准予以豁免。条件主要是两个，一是企业完成改制，二是企业经营较好。豁免企业历史欠税要注意避免道德风险。不能一边豁免历史欠税，一边形成新的历史欠税。

四是今年加快研究出台和大庆有直接关系的政策，就是《资源型城市可持续发展的若干意见》。这个《意见》已经提交国务院振兴东北地区领导小组第三次会议讨论，按照会议的要求，将在更大范围内征求意见后，上国务院常务会议。具体情况下面我还要专门讲，这里就不展开了。

（二）国家给予的支持。在出台和落实各项振兴东北政策的同时，国家还对东北的农业、工业、国有企业改革给予了大力支持。

一是支持水利设施建设，巩固东北地区国家商品粮基地。仅今年国家就安排 1.85 亿元资金扶持辽宁、吉林、黑龙江三省建设沈阳、四平、佳木斯等六个国家大型商品粮生产基地，推动辽宁、吉林、黑龙江和大兴安岭天然林资源保护向纵深发展，进一步调减了木材产量，重构林区的产业体系，促进林业经济向木材的精深加工、多资源开发和第三产业协调发展的林区经济转变，启动了松花江污染防治工作，继续加强黑龙江和吉林两省的生态保护力度，推动三省重点企业开展循环经济试点。

二是大力推进重点行业和企业的改革和结构调整。东北振兴，国有企业改革是一个重头戏和攻坚战。东北地区经济发展之所以远远落后于沿海地区，一个重要原因就是东北地区国有企业比重过大，计划经济色彩还比较重。近年来三省国有企业的改革力度都非常大。通过社保试点，减轻了企业的人员负担，通过企业分离办社会，减轻了企业的社会负担，国有企业改革的外部条件得到了改善，有人来投资了，改革也取得了很大进展。到 2005 年底，黑龙江省有 92 户国有大中型企业完成改制，吉林省对 816 户地方国有和国有控股工业企业实施了改革攻坚，也基本完成改革任务，辽宁省国有大中型企业股份制改革任务 60% 已完成，中小企业产权改革改造完成 80%。今年，黑龙江计划对 3476 户国有企业实施改革攻坚，吉林省今年主要是解决改制企业后续有关问题，工业企业改革完成后进一步延伸到商业、建筑业等行业国有企业改革改制，进展比较快。

三是对东北地区的能源、交通和基础设施建设加大了支持力度。近年来，主要协调推进了哈大铁路客运专线建设、东边道铁路建设、大连东北亚航运中心建设和多个支线机场项目建设，以及辽宁核电站建设前期准备、大庆天然气田开发建设等，推进了一批重大基础设施项目相继建成或开工。大连 30 万吨原油码头和 30 万吨矿石码头建成投入使用，大

连到烟台的火车轮渡 9 月已投产，大窑湾港区集装箱码头二期工程、营口港深水航道、集装箱码头工程正在抓紧建设。大连新机场及漠河、鸡西、长白山、大庆等支线机场大多已开工建设。哈大客运专线、东北东部铁路通道新建工程都已进入实质性建设阶段。大连核电站前期工作正在紧张进行。

四是支持东北地区对外开放。东北地区对外开放度低，因此我们对进一步推动东北地区对外开放下了很大力气。国务院东北办牵头，国家发改委、商务部等部门共同拟定，最后以国务院办公厅的名义下发了《关于促进东北老工业基地进一步扩大对外开放的实施意见》，给了东北地区对外开放更大的政策支持，为东北地区扩大对外开放营造良好氛围。支持东北地区地方政府积极举办哈洽会、东博会、制博会等，支持辽宁沿海经济带开发建设，东北老工业基地对外开放程度大大提高了。

（三）取得的成效。温家宝总理去年在政府工作报告上说，振兴东北开局良好，现在可以说在开局良好的基础上进一步向纵深发展。这里有几组数据简单地向大家作个介绍。

2005 年，东北三省地区生产总值（GDP）17129.9 亿元，占全国 GDP 的 8.7%，同比增长 11.3%，高出全国 GDP 增长率 1.4 个百分点。东北地区固定资产投资累计完成额 7753 亿元，同比增长 36.9%，比全国固定资产投资增长率高 11.2 个百分点。辽、吉、黑三省城镇居民家庭人均可支配收入和农村居民家庭人均纯收入均高于全国平均水平。

今年上半年，东北地区国内生产总值（GDP）7799.1 亿元，占全国 GDP 的 8.53%，同比增长 12.2%，也高于全国平均水平。其中，辽宁 3672.1 亿元，增长 12.9%；吉林 1550 亿元，增长 12.1%；黑龙江 2577 亿元，增长 11.4%。自振兴东北地区等老工业基地战略实施以来，东北地区连续三年实现了 GDP 的两位数增长。东北地区城镇固定资产投资 2778.3 亿元，同比增长 42.1%，高于全国同期水平 10.8 个百分点，比去年同期加快 5.8 个百分点。从数字上看，投资增长幅度高于全国平均水平很多，有些同志就讲振兴东北不能光靠投资拉动。但从东北地区实际情况来看，投资绝对数与发达省份相比相差还是很大。当然东北地区也要注意不能光靠投资拉动经济增长，要积极扩大内需拉动经济增长。从现在看，东北地区的投资步伐在加快，投资方向主要集中在国家重点发展的产业和基础设施建设方面，如制造业、交通运输、仓储、邮政等。其中房地产和制造业投资更多，房地产业占 19.6%，制造业占 37.3%，东北地区投资还是以制造业和基础设施为主的。

振兴东北战略实施后，东北地区与发达地区的差距正在缩小，这是一个可喜的进展。特别值得强调的是，振兴战略实施以来，东北广大干部群众的精神面貌有了很大变化。上世纪 90 年代中后期，与东北的同志接触，牢骚、埋怨、不服气的情绪很明显，当然牢骚话也不是没有一点道理。现在东北干部群众更多的是讲如何抢抓机遇，再上一个台阶，怎么更好地落实科学发展观，大家谈的话题是项目、旅游、生态建设、商品粮基地，当然困难也谈，希望国家再多给一些政策支持，但更重要的是，一种改革开放、凝聚向上、自主奋发、积极进取的精神已经日益形成并逐渐增强。

（四）存在的问题。温家宝总理曾经语重心长的说过，振兴东北不是一天、两天就能见成效的，也不是三年、五年就可以说东北振兴的目标达到了。目前形成的问题可以说“冰冻三尺非一日之寒”，例如深层次的体制改革和大规模的生态治理就需要假以时日。从目前的情况看，我们取得的成绩是可喜的，但也要看到东北地区存在一些体制性、结构性问题，包括我们在过去的经济发展中对生态保护、环境等不够重视造成的一些问题，解决的任务

还非常繁重。从目前情况看，有4个方面的问题需要加以重视。

一是经济结构单一，抗风险能力差。这一问题在黑龙江、吉林表现得尤为突出。黑龙江，特别是大庆，经济可以说是一业独大；吉林主要是汽车、化工两业支撑。这样的经济结构长期看，应付经济波动就有问题。上半年大庆石油公司的利润占黑龙江全省规模以上工业利润的98.2%（这里面油价的影响很大）。长春一汽去年上半年汽车销售情况不好，整个吉林制造业一下就掉下来了。吉林现在农产品深加工，特别是玉米深加工，已经做起来了，并且要做到和汽车产业差不多的规模。振兴东北的主要任务之一就是结构调整，这是11号文件明确提出的。现在看，尽管这个调整取得了很大的进步，特别是国有经济调整、国有企业改革取得很大的进步，国企改革是和改组、改制结合在一起的，但经济结构单一、抗风险能力差的问题，还没有从根本上解决，还要作很大的努力。

二是对外开放水平低。今年上半年，东北地区进出口总额304亿美元，同比增长13.5%，增速比全国同期增速低近10个百分点。受人民币升值、出口退税政策调整、部分行业出口退税停止等因素影响，东北地区出口受到较大冲击，出口增幅与去年同期相比增幅回落38.7个百分点。外贸、吸引外资在2004、2005年增长都在50%以上，2004年增长80%多，比全国高60多个百分点。但从外贸依存度上看，上半年东北地区31.2%，远低于全国平均水平。当然对全国当前69.6%的外贸依存度水平，经济学界也有“过高了”的评论。但从东北地区自己的条件看，确实还需要加快对外开放的步伐。

三是金融环境迟迟没有得到改善。去年在全国经济工作会议和国家发改委的会议上，东北三省主要领导都谈到，振兴东北的一个瓶颈是金融环境不好。国企改革有三大包袱，一个是人员包袱，一个是企业办社会职能的包袱，还有一个就是负债的包袱。通过社会保障试点，人员的包袱大致解决了。通过分离办社会职能，很多企业办的学校、医院、法院等交给了地方，大大减轻了企业的社会负担。但是债务包袱，对东北三省来说还是一个很严重的问题。刚才大庆市政协的报告里对这个问题也提出了建议。对不良资产问题，去年国务院振兴东北办和银监会联合进行了调研，把这个问题的严重程度，对东北振兴影响的基本情况，向中央、国务院作了反映，国务院领导也都批了。但是真正解决这个问题，还存在很大的困难。对这个问题要从两个方面来看。一方面是东北的地方政府和企业，对银行、资产管理公司意见比较大。认为企业过去由于政企不分等种种原因背上债务包袱，不完全是企业自己造成的。银行的不良贷款剥离到资产管理公司，账面看，银行的不良资产大大降低了，但企业的债务可没有减少，转到资产管理公司了。资产管理公司的处置办法还有待改进，对此我们提了一些建议。现在银行在东北地区惜贷，从另外一方面看，东北地区的信用建设要加强。黑龙江提出了建设“信用黑龙江”，我们现在要建设“信用东北”。在金融问题调研中一些地方同志认为银行支持不够、惜贷，把东北的银行存款拿到别地区用去了。到去年年底，东北三省的存差是7000多亿，今年上半年达到1万多亿。很多项目得不到银行资金支持。当然大家应该看到银行正在改制，要规避风险。而银行认为东北地区贷款风险比较大。在银行界看来，全国金融信用度划分为4个区，第一个是效益好、风险小，在江浙和上海一带；第二个区域效益好、风险相对大一些，在广东、福建一带；第三个区域效益低、风险低，指西北地区；第四个地区效益差、风险大，就是东北地区。银行、资产管理公司的同志反映很多地方政府为企业逃废债务搞地方保护主义。解决金融问题，从我们自身角度出发，一定要注重信用、信誉建设。

四是东北地区生态建设和环境保护任务还很重。去年连续发生了几个大的环境污染事件,松花江污染还造成了不良国际影响。据有关资料反映,整个东北地区除辽宁省有一个县建了污水处理厂之外,再没有一个县建污水处理厂。我在吉林、黑龙江了解,目前情况真是这样。照这样发展下去,水资源保护存在很大问题。我们为减少 GDP 增长成本,在进一步污染环境。成本真的减少了吗?不过是把成本推到后代负担。一定要避免这种情况,否则就算当前经济建设取得很大成效,但破坏了生态环境,长远看是吃祖宗的饭,砸子孙的碗,振兴东北绝不能走先污染后治理的路。振兴东北,由于科学发展观的提出和贯彻落实,一定要避免出现这种情况。像抚顺的西露天矿,挖出了亚洲第一坑,出现沉陷,周边的道路、电站等设施都必须外迁,由于成本高,当时没有回填。还有云南昆明的滇池,周围发展的小企业,总共到现在累积的产值还不够治理要花的钱。东北大小兴安岭的治理、科尔沁沙漠、呼伦贝尔沙漠、两江治理,还有湿地、黑土地的保护,这些问题都不是短期能解决的。伊春小兴安岭红松伐了 98%,要恢复必须要 20-30 年以上。

上面讲了 4 个方面的问题,当然不止这 4 个方面。比如政府职能转变,东北地区与沿海地区相比,可能更艰巨一些。我们要树立这么一种观念,就是东北振兴取得了一定的成绩,但面临的问题很多,任重道远。

下一步,按照国家“十一五”发展规划和今年国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组第三次会议精神,东北地区“十一五”时期将坚持以科学发展观为指导,重点突出产业结构调整 and 国有企业改革改组改造,在改革开放中实现振兴。发展现代农业,强化粮食基地建设,推进农业规模化、标准化、机械化和产业化经营,提高商品率和附加值。建设先进装备、精品钢材、石化、汽车、船舶和农副产品深加工基地,发展高技术产业。建立资源开发补偿机制和衰退产业援助机制,抓好阜新、大庆、伊春、辽源、白山等资源枯竭型城市经济转型试点,搞好棚户区改造和采煤沉陷区治理。加强东北东部铁路通道和跨省区公路运输通道等基础设施建设,加快市场体系建设,促进区域经济一体化。扩大与毗邻国家的经济技术合作。加强黑土地水土流失和东北西部荒漠化综合治理等。

(五) 东北地区振兴规划编制情况。借这个机会,向大家介绍一下东北振兴规划,力争使东北振兴工作再上一个新台阶。

根据国务院办公厅“关于建议国务院有关部门结合《国务院 2005 年工作要点》研究在中央政治局常委主持的座谈会上,地方、部门及党外人士提出的意见和建议”要求,振兴东北办专门研究了东北地区振兴规划。这个规划突破了东北三省的范围,把内蒙古东部呼伦贝尔盟、兴安盟、通辽市、赤峰市和锡林郭勒盟五盟市纳入到振兴东北的总体规划中来。这是因为五盟市在资源、能源、电力、交通等方面与东北地区联系非常密切。

现在东北规划涵盖 146 万平方公里土地,1.2 亿人口,16195 亿元 GDP (2005 年),土地占全国的 15.1%,人口占全国的 9.2%,GDP 占全国的 10.1%。能源方面,煤保有地质储量 1150 亿吨,蒙东地区有 838 亿吨,占全国的 11%;石油剩余可采储量 9.2 亿吨,占全国的 37%,主要是大庆;天然气剩余可采储量 16.6 亿立方米。着眼于这个基础,我们提出要建立一个继珠三角、长三角、环渤海之后的中国第四个经济增长极。

关于东北地区发展的总体定位。规划认为:综合考虑国家振兴东北战略的要求、区域发展基础和国内外发展背景,东北地区未来应该成为我国新的经济增长区域,参与经济全球化的重要区域;具有国际竞争力的新型产业基地,国家粮食安全基地,国家生态安全的

重要保障区。

关于东北地区的发展目标。规划提出：经过 10 到 15 年的努力，将东北地区建设成经济繁荣、机制完善、城乡协调、区域协调、竞争力强、基础设施保障有力综合经济发展水平居全国前列的相对发达地区，形成具有国际意义的装备制造业基地、新型原材料基地、现代农业发展区和生态良好、环境优美的新东北。

关于东北地区总体布局。规划研究提出重点建设“一轴两纵四横”。即，哈尔滨—大连一级轴线；二纵分别是，东边道沿线、齐齐哈尔—赤峰；四横就是绥芬河—满洲里、珲春—阿尔山、丹东—霍林河、锦州—锡林郭勒。还提出“四圈”，建设辽中大都市经济区、大连都市经济区、吉中经济区、哈大齐经济区，促进东北三省和蒙东地区协调发展。

东北振兴规划从去年年底研究，今年年初开始启动，现在前期研究已经结束，转入正式编制工作阶段。东北振兴规划已经列为国家发改委与国家“十一五”规划相衔接的专项规划之一，准备 12 月上会。

二、关于资源型城市的可持续发展

资源型城市转型不是中国特有的问题，是各国工业化发展过程中必然要面临的问题。农业文明主要依赖可再生资源，而现代工业文明主要依赖于不可再生的矿产、能源等。作为基础能源和重要原材料的供应地，资源型城市在能源、原材料枯竭后必然面临转型。发达国家首先遇到这一问题，积累了一些经验。我们则是最近几年才开始研究这一问题。所以我想先讲讲发达国家在资源型城市转型方面可以借鉴的经验。

（一）发达国家促进资源型城市可持续发展的主要举措。

一是设立专门机构负责资源型城市经济转型工作，加大政府对资源型城市转型的引导作用。一般以为，西方国家都是私营企业，所以资源型城市转型是一种市场调节的自然过程。但不完全是这样。1963 年，法国成立了由政府 10 多个部门组成的矿区重组部际小组，负责全国煤炭矿区重振工作（和国务院振兴东北办差不多，比我国设立专门机构早了 40 多年）。法国领土整治与地区行动署挂靠法国内政部，负责筹划、推动、协调国家领土规划以及老工业基地重振工作。他们介绍说，如果政府不干预，完全由市场调节，转型过程将非常缓慢，搞不好会造成重大社会问题。

二是把解决就业等社会问题放在突出重要位置。转型工作有个排序。如果按我们的思路，转型首先是产业结构调整，调整首先是上新项目，或者是延长产业链，然后是区域规划，然后再谈到在调整过程中要保持社会稳定，解决就业和社保的问题。德国、法国等西方国家的排序和我们有点不一样。第一是就业和稳定，第二是项目，第三是区域协调。如果不把矿工的就业安排好，什么也谈不上。德国和法国都提到，即使是最右翼的政府上台，也不敢无视上万名矿工的利益。如果触犯这部分人的利益，马上就有工会组织游行。德法两国是围绕就业和稳定确定项目，进行区域调整，政府给予很多就业方面的优惠。比如德国规定，新企业创造一定的就业岗位并且保持五年以上的，可以给予企业相当于投资额 12%—23% 的补贴。还允许矿工提前退休，如法国允许工龄超过 25 年或年龄超过 45 岁的矿工提前退休，享受 80% 的退休工资，正常退休工资只有 60%。对于不够条件退休的人员国家提供免费培训，确保煤炭企业关闭后矿工的医药费来源，对于职业病如尘肺病免费治疗。另外，由国家出资对矿工居住区进行改造，类似我们的棚户区治理。

三是采取多种措施支持枯竭地区的产业发展。上项目要考虑产业结构调整 and 工人就业

安置。如法国由国家出资,在 LENS 地区修建卢浮宫分馆,将为 LENS 地区旅游业发展带来很大机遇。另外,还出台一系列财税扶持政策,如美国、德国对这些地区新建企业给予三年免税。建立稳定的资金渠道,如 1984 年法国政府出资成立了矿区工业化基金,从 1990 到 2000 年 10 年间每年提供 1500 万欧元帮助矿区改善基础设施,发展高技术产业。另外,法国政府还成立了矿区再工业化金融公司,专门为在矿区投资的企业融资,金融公司由中央政府、大区政府和银行共同组建。

四是建立培养从事资源型城市经济转型工作的专门队伍。像德国和法国还专门培养经济转型的人才队伍。我们国内就缺乏这样的人才,没有经济转型这个专业,也没有专门研究经济转型的经济学家。国外把转型作为一种专门的培训,从事转型工作必须具备三方面知识,第一要懂得劳动就业和社会保障,第二要懂得搞项目管理,第三要懂得如何搞好区域经济。

这些经验对于我们研究国内的问题和起草有关文件很有参考作用。国外进行资源型城市转型,或者说区域整治,短则四、五十年,长则七、八十年。但法国国土整治署的官员还说,至今为止 LENS 地区的转型仍没有结束。因此我们有些地区说“转型三年大见成效”,或者说“东北振兴几年见效”,事实上问题短期内是不可能解决的,必须做好长远准备。我们在考察 LENS 地区时,觉得它的转型已经很成功了,但他们的标准是要看人均工薪收入或人均生活水平,LENS 地区要比法国平均水平低近三个百分点,他们认为转型还没有完成。我们应该比人家搞好更快、更好一些,因为我们已经有可以借鉴的经验,国外在前期摸索的时候政府还没有管。但我们也有自己的特殊情况。

(二) 我国资源型城市现状及存在的主要问题。

我国资源型城市同样面临着工业化过程中一个不可逾越的阶段,面临着资源型城市转型这个非常艰巨的任务。现在中国大约有八千多座矿山,其中三分之二进入中老年期,四百多座矿山资源已经枯竭。按照采掘业从业人员占全部从业人员的比重、采掘业产值占全部工业总产值的比重及规模等标准,我们界定了全国首批资源型城市是 118 个,占全国城市总数的 18%,人口占全国人口的 12.4%,其中东北三省资源型城市就有 30 个,占东北三省城市总数的 33%。我认为,振兴东北工作中,资源型城市转型与国有企业改革是两个并重的重大问题。转型不仅包含了国有企业改革改制的问题,还有许多问题不是仅靠国有企业改革改制能解决的,因此转型的工作范围比国企改革更宽。在全国这 118 座资源型城市中,有 25 座面临着资源枯竭,在东三省这个问题更加突出,所以资源型城市转型工作是从东三省起步的。为什么东三省的资源型城市转型更突出呢,这和我们工业在全国率先发展、资源开发早、资源开发力度大有关。当前资源枯竭型城市面临着一些重大社会、经济问题:一是经济结构单一,缺乏发展的后劲。多数资源型城市资源的开采和加工比重占 30% 以上,有些甚至超过 50%,比如我们大庆市,石油采掘业占全市比重的 65%,原来是 77%。国有经济比重偏大,2004 年,黑龙江省双鸭山、七台河、鹤岗、大庆 4 市国有及国有控股工业企业增加值分别占各市的 79%、63%、92% 和 97%。

二是下岗失业人员较多,就业和再就业的压力很大。在再就业家庭中还有一种特殊现象,就是“零就业”家庭。过去全家都在同一个矿工作,矿山关闭后全家都失业,其它大城市“零就业”家庭没有这么突出。根据国家人口计生委调研组 2005 年 7 月的抽样调查,抚顺、本溪和阜新调查失业率分别为 31%、21% 和 25%,而“零就业”家庭问题分别占城镇

失业家庭的比例为 35%、37% 和 26%。这些地方社会不稳定，刑事案件突出。关于就业和社会稳定的关系，我们国家研究的比较晚，从 1986 年失业保险暂行规定到现在没多少年。西方国家在这方面搞的比较早，专门研究过失业率和社会稳定的关系。通过回归分析，测算失业率每增加一个百分点，会增加多少人犯罪、多少人自杀等等，是正相关关系。失业率这样高，就可以理解，资源型城市为什么会面临这样严重的社会治安问题。

三是社会矛盾积聚，不稳定因素较多。这与上面是紧密相联的，由于贫困问题、失业问题激化了社会矛盾，群体性上访事件大幅度增加。我们有一个统计，2003 年抚顺就发生去省进京上访 205 次，平均每个工作日就围堵市委、市政府和封桥堵路 7 批次，搞的不可开交。通过上访要求解决问题，已经成为常态。

四是生态破坏严重。全国每年 85% 的工业废弃物来自矿山开采。据不完全统计，我国金属尾矿超过 50 亿吨，煤矸石堆积超过 40 亿吨，并且每年还在以四到五亿吨速度剧增，一些地方已经发生多起煤矸石坍塌事故，造成多人伤亡。全国政协有个四矿问题调查显示：我国因采矿造成的地面坍塌、滑坡、泥石流等地质灾害时有发生，每年造成直接经济损失超过 100 亿元，2001 年共造成地质灾害 601 次，死亡 488 人。东北三省原有的国有重点煤矿采煤沉陷区 990 平方公里，受影响的居民 29 万户、90 万人以上，严重威胁着人民群众的身体健康和生命安全。我们看了以后，心情很难受，改革开放那么多年，我们经济发展那么快，但还有那么多群众生活在 1952 年、1953 年盖的小平房里，有的甚至是生活在日伪时期的矿工工棚里面，没有下水，上水也很简陋，有的还在吃井水。大家都认可我们经济发展取得了巨大的成绩，在世界上一支独秀，但内部的贫富差距这么大，尤其体现在一些资源型枯竭城市的下岗、失业人员身上。怎么让他们尽快合理地分享改革开放的成果，确实是我们面临的一个重大问题。如不抓紧解决，就会引发严重的社会问题。

五是人才相对匮乏，教育基础较为薄弱。大多数资源型城市经济发展相对落后，造成本地人员外流，外地人才引不进来。如山西大同矿务局 1997 年到 2001 年调出各类人才 638 人，但调进来的人才一个没有。近年来高考矿业专业招生困难，后继乏人。资源型城市人才结构单一，发展接续替代产业面临着技术和人才的限制，原有的职工技能单一，再就业还需经过转业培训。

六是没有建立促进资源型城市可持续发展的长效机制。应该说我们做了一些工作，缓解了资源型城市的一些困难，包括资源型城市市委、市政府本身所做的努力和给予的一定支持。例如像东北采煤沉陷区的治理，中央政府一共拿了 60 多个亿，省、市政府出了 60 个亿，棚户区的治理，中央也决定拿一笔钱。但是怎样建立长效机制，使陷入困境的资源型城市尽快解困，没有陷入困境的防止陷入困境，应该吸收国外一些法律及财税政策的经验。比如西方国家从治理煤矿枯竭过程中总结教训，规定对海上采油要提取弃置费，在海上建一个采油平台，要把将来拆平台的费用预提出来，油采没了，海洋要恢复原状。现在我们还是没有这样一个机制，都是有困难了制定一些解决困难的方法，头痛医头，脚痛医脚，沉陷区过不下去了先治理沉陷区，棚户区群众反映强烈了再治理棚户区，长期有效的机制没有建立起来。

（三）我国资源型城市陷入困境的体制、机制成因。

我们资源型城市面临的一些问题，可以说比西方国家资源型城市所面临的问题还严重，比如我们棚户区的居住条件太差。有的领导同志去棚户区视察，要找一个科长谈谈，结果

十几万居民中一个科长也没有，这就反映出一些更深层次的问题。我们除了各国资源型城市都面临的资源衰减问题之外，还有特殊的体制、机制的问题。我认为有这么几条：

一是计划经济下的直接调配与转轨时期的价格失衡等问题使资源型城市一直处于不利地位，陷入畸形发展的轨道。在计划经济时期，全国一盘棋，资源被国家无偿调拨，经济转轨以来资源品价格被压低，从资源型城市低价输出，同时制成品高价输入，造成资源型城市“双重失血”，致使资源型城市缺少应对危机、化解矛盾的必要积累。还有一个问题是我们中国的资源型城市和国外的资源型城市不太一样，我们大多数是国有企业，国有企业隶属关系来回变动，原来是中央直属企业要破产了下放给省，省又下放给市，有的甚至下放到区，区政府抱怨说怎么管？不少资源型城市先有矿，后建城，企业级别高、地方级别低，这是中国特色。有些地方管理出现真空。另外我们资源型城市大多是因资源开采而兴起的，现在一旦资源枯竭要退出，成本非常高，就像刚才讲到的，队伍怎么转型，就是一个很大的问题。现在我们考虑可以异地配置资源，例如可以把这个地方的人力资源和那个地方的煤炭资源结合起来。还有一个问题就是我们资源型城市很多企业拖欠银行贷款，数额巨大，现在形成呆帐、坏帐、死帐，银行不愿意给它们贷款。

二是资源型城市的发展长期缺乏以人为本，全面、协调和可持续发展理念的指导。全面、协调、可持续发展的理念也是这两年才提出来的。在资源开采初期，多数采取“有水快流，竭泽而渔”的做法，当时的指导思想是“先生产后生活”、“重开发轻建设”，基础设施和城区建设存在大量欠账，不少矿工长期生活在极其恶劣的条件下。改革开放以来一些地方政府和企业领导又偏重于 GDP 政绩，有的热衷于搞锦上添花的形象工程，对人民群众雪中送炭的事缺乏关心。有些地方，本来可以解决的一些小问题，例如棚户区的公共用水、照明问题，长期得不到解决。这么多年了你就没钱修厕所吗？难道修厕所要花多少钱吗？市中心的花园广场不能省出点钱来吗？政府的宾馆大楼那么漂亮不能省出点钱来吗？地方那么做也有理由，因为是中央下放的矿嘛，欠账应该中央还。但是如果能够树立以人为本的观念，这些问题就能够解决好一些，解决早一些。

三是现有的价格、财税政策难以保障资源型城市可持续发展。这个问题前面已经说到，就不重复了。

资源型城市急需解决的困难，我们解决了一些，但从长远的角度来说我们还缺少这样的政策措施。调研的情况表明，资源已经或濒临枯竭的城市在传统经济增长模式和体制机制下，因资源开采留下很多欠账，自身尚未形成可持续发展的内生能力；而资源开采仍处于稳产和增产期的城市由于缺乏有效制度机制保障。近年来，在政绩攀比机制的作用下，地方政府拼资源、拼环境，加上不少民营企业在资源廉价条件下，盲目追逐超额利润，又不断重蹈覆辙，沿袭和加速了对资源、环境的破坏。所以一些老同志说，你们现在吃祖宗饭，砸子孙碗，这话尖锐了一点，但应当引起我们高度重视。怎么解决这些问题，经过研究我们提出一些关于资源型城市转型的政策建议，作为文件还没有正式发，一些情况先介绍一下。

（四）出台《国务院关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》的背景。

这个文件经过了反反复复多次讨论，也征求了资源型城市包括大庆市的意见。中间有个小插曲介绍一下。在讨论这个文件时，有的同志提出《资源型城市可持续发展若干意见》标题就不太对头，因为资源型城市的资源必然面临枯竭，不要用行政的办法去干预它，该