

**XIAMENGAIGEKAIFANG
YANJIU**

XIAMENGAIGEKAIFANGYANJIU

XIAMEN

2002

厦门改革开放研究

厦门市经济体制改革委员会办公室 编

2002

厦门改革开放研究

厦门市经济体制改革委员会办公室 编

(厦)新出(2003)内书第 087 号

2002 厦门改革开放研究

厦门市经济体制改革委员会办公室 编

厦门市新嘉莹彩色印刷有限公司印刷

2003 年 7 月第 1 版 2003 年 7 月第 1 次印刷

开本:850×1168 印张:5.875 插页:2

字数:180 千字 印数:1000 册

编 者 的 话

为了推动全市经济体制改革调研工作,1997 年以来,厦门市经济体制改革委员会每年都会同市体改研究会和股份制企业协会将上年度牵头或参与承担的课题调研报告及有关论文整理编辑成册出版,至今已出版了 6 集《厦门经济特区经济体制改革调研》。

2001 年底,根据国家和省市党政机关机构改革的统一部署,厦门市经济体制改革委员会和市政府研究室(经济研究中心)整合为厦门市经济体制改革委员会办公室(简称“市体改办”)。市体改办的职能较之原体改委和经济研究中心有了一定的变化,职能覆盖宏观经济研究、股份制改革、企业上市协调、社会事业改革、农村城市化、国际体制比较、开发开放、应对 WTO 协调工作等领域。

因此,我们对 2002 年度调研文集的结构和内容进行了相应的调整,经过几个月努力,呈现给读者这本《2002 厦门改革开放研究》。本书既有对参谋咨询部门职能定位的思考,有关于海湾型城市建设、企业集群培育、城区经

济发展、农村城市化等方面的调研文章,有国外政府扶持中小企业政策、城市建设、物流业发展的考察报告,还有积极应对人世,促进行业协会发展、招商引资、扩大对外开放等方面的对策研究。本书作者既有经济研究领域的专家学者、综合经济管理部门的老领导,也有海外留学归国学子,而更多的是体改部门的普通一兵。在此我们衷心感谢本书所有的文章作者,感谢厦门大学出版社的工作人员,没有大家的大力支持和帮助,就没有本书的顺利刊印。当然,由于我们的水平有限,疏漏不足之处请大家海涵。

编 者

2003 年 7 月

目 录

新形势下应进一步重视并发挥参谋咨询系统在

领导决策中的作用 林 起(1)

厦门建设“海湾型城市”的战略思考 郑金沐(7)

建设我国东南沿海重要中心城市 刘 平(11)

入世后厦门经济特区的出路

——读中国入世议定书和报告书 沈全水(23)

以改革应对入世以入世促进改革

——厦门市应对 WTO 主要工作情况及

今后设想 庄平勇(29)

积极推进厦门经济特区向自由贸易区转型 郑金沐(44)

发展企业集群 增强地区经济的聚集优势 吴宣恭(50)

厦门可以向旧金山海湾型城市学到什么 沈全水(62)

厦门市主导产业的选择 郑金沐(72)

加快厦门市行业协会发展的对策研究 黄荣业 林 曦(77)

城区经济跨越式发展的典型

——解读开元区近年来发展的奥秘

..... 郑剑飞 林 起 刘 平 黄献只(88)

招商引资工作中的几个认识问题的分析

——新形势下厦门招商引资工作探讨 刘 平(98)

厦门市禾山镇城市化方式及对策研究

——城市郊区农村城市化的个案分析

..... 李文溥 林民书 林 枫(109)

加拿大地方政府扶持中小企业发展的做法

及启示..... 林 起(136)

借鉴国外先进经验 发展厦门风险投资 沈全水(141)

物流“王国”的崛起及其对厦门的启示

——荷兰现代物流业调研报告..... 沈全水(153)

关于国有企业经营者分配激励机制的探讨..... 陈国富(167)

“学习贯彻党的十六大精神 推进经济体制改革”

工作会议综述..... 王文初(170)

新形势下应进一步重视并发挥参谋 咨询系统在领导决策中的作用

一、发挥参谋咨询系统在领导决策中的作用是新形势的需要

随着我国加快推进社会主义现代化的发展步伐、以市场为取向的经济体制改革的不断深入和加入 WTO 后适应经济全球化趋势的需要,我国的改革开放和现代化建设进入了新的时期。形势的发展变化客观上要求我们的党政领导决策体制必须与之相适应,因此,党的十六大《报告》指出:要“改革和完善决策机制”、“推进决策科学化民主化”。这其中关键之一,就是要充分重视并发挥参谋咨询系统在领导决策中的作用。

首先,这是现代社会发展的需要。在当今社会里,无论是政治、经济,还是社会、文化等方面,凡是需要领导决策的,都离不开从宏观到微观、从战略到战术、从经济效益到社会效益,进行周密的方案论证,它所涉及的学科多、范围大、不确定因素复杂。单靠职能部门和办事部门掌握的情况及其提出的方案和建议进行决策是不完整的,难以使领导做出正确的决策。所以,如何重视和发挥参谋咨询系统的作用显得更为重要。

其次,这是体制改革日益深化的要求。改革开放已走过 20 多年的历程,随着改革从单项试点到整体推进、从重点突破到综合配套、从主要依靠政府和国有部门到社会多方参与共同推进,利益主体出现多元化,深层次矛盾逐渐暴露,改革进入了攻坚阶段。因此,在现阶段每一个改革方案的出台、每一项改革政策措施的实施,都

必须从改革、发展和稳定的全局来考虑,要把改革的力度、发展的速度与社会可承受的程度统一起来。这要求在领导决策中,要更加重视和发挥参谋咨询系统的作用,尽量避免领导决策不适时或失误,以增强改革方案和配套措施的可操作性。

再次,这是参与国际竞争与合作的需要。随着我国加入WTO,为了更好地适应经济全球化和科技革命发展的趋势,更好地利用国际国内两个市场、两种资源,引进先进的技术、管理,参与国际市场的竞争与合作,加快经济结构的优化升级,提高国民经济的整体素质和竞争力,缩短与发达国家的差距,实现跨越式的发展。在入世带来的机遇和挑战并存的形势下,怎样正确处理好权利和义务关系,结合实际制定切实可行的政策和措施,使领导决策最大限度的利用机遇,迎接挑战,趋利避害,减少或避免在国际竞争中决策失误,也离不开发挥参谋咨询系统专业化和权威性的作用。

二、现行地方参谋咨询系统在决策中存在的主要问题

然而,与上述的要求相对照,现行的地方党政领导体系的参谋咨询系统在有关方面却存在一些不适应。主要表现:

一是参谋咨询系统的独立性不强,某种程度上存在依附性,缺乏应有的地位。其中一种情况是一些地方的党委和政府内设的政策研究、议事顾问等机构在实际运行中,实际成为执行中心任务的党政领导的秘书班子或写作班子,成天忙于为领导在大小会上作讲话、报告写稿,而无暇围绕本地区经济和社会发展的重大问题进行深入调查研究、开展有关方案 and 政策措施的研究论证,因而其谋略作用难于得到比较充分的发挥。另一种情况是不仅党政机关的内设研究机构,甚至一些职能部门所属的研究机构,本来业务人员就少,却经常被抽(借)到领导机关或职能部门帮助完成中心工作或临时性任务,有些一借就是几年,使得本来人手就已经紧张的研究机构无力去履行本职工作的任务。

二是咨询研究机构分散,各干各的,数量不少,但不成规模,导致在咨询研究工作中形不成合力。尤其表现在官办咨询研究机构的设置,各地党委和政府都内设有直属的机构,有些地方政府及其职能部门设立的研究机构甚至多个,每个机构扣除行政人员外,业务人员多则一二十个,少则二三个,甚至只有一二个,加上各自独立,自成体系,各有自己的场所、刊物、资料以及信息和交通后勤设备,加上人员素质的不适应,不仅无力承担重大课题的研究咨询工作,而且造成公共资源的重复浪费。

三是非官办的民间性咨询研究机构未能得到应有的重视,其作用如何发挥值得研究。随着改革开放和经济建设的不断发展,我国的社会结构发生了深刻的变化。一方面是政府的绝对统治地位的削弱,另一方面是社会的民间组织得到独立和发育,特别是一些民间性研究机构已发展成为一支重要力量。但是从目前来看,在领导决策中忽视了民间研究机构的咨询作用,包括其对政府决策和管制措施等方面的评判作用。领导决策运行体系限于在党政机关内部,接受民间研究机构的咨询和帮助明显缺乏。

四是对咨询研究机构的研究成果重视不够,有关研究成果被采用率不高。造成这一状况的主要原因来自两方面:一方面是参谋咨询队伍的自身素质不高,其专业素质和研究水平不适应,缺乏懂经济、懂法律、熟悉国际通行规则的高层次人才,其研究成果不能满足决策需要;另一方面是领导决策层对参谋咨询机构缺乏应有重视,或者将决策方案和措施经过咨询机构评判当做走形式,或者将决策过程中“谋”和“断”混为一体,忽视了咨询研究人员既是领导的耳目,更是领导的“外脑”的功能,因此忽视了为咨询研究人员创造良好的工作环境所致。

三、新形势下发挥参谋咨询系统应有作用的对策建议

上述问题的存在,直接影响了新形势下地方各级党政领导的

决策效能,应当引起各级领导的重视并通过各种有效措施加以改进。要按照党的十六大所强调的“各级决策机关都要完善重大决策的规则和程序”、包括“完善专家咨询制度”的要求,采取有效措施,使参谋咨询系统在领导决策过程中能够发挥应有的作用。为此,在当前必须着重做好如下方面工作:

1. 全面重视、充分发挥不同类型咨询研究机构在领导决策中的作用。

在我国,随着经济社会从高度集权的大统一向社会组织多元化即由“大政府、小社会”向“小政府、大社会”转变,在官办的参谋咨询机构继续得到发展的同时,近几年来非官办的民间性咨询研究机构已得到较大的发展,而且其专业化程度较高,发展势头较快。由于这类机构有自己的信息渠道、专门的研究领域和独到的研究成果,因此在继续重视和发挥官办机构的同时,也要对非官办的机构给予足够的重视。允许民间性咨询研究机构与政府的关系保持一种超然的立场和批判的态度,对政府的每一项政策和措施进行评论,做出成本收益分析,指出利弊得失,以促使政府决策更加公正和有效;另一方面,也要发挥民间咨询研究机构对政府的战略和政策的咨询和帮助,以此推动政府的正确施政并规范自己的行为。

2. 坚持谋与断分开的原则,从体制上保证官办参谋咨询机构的相对独立性。

要通过机构改革和职能调整,明确并落实官办参谋咨询机构的职能,进一步充实和优化业务人员队伍,确保他们具有一定的独立性和研究工作的自由度,切实发挥其为领导决策谋略的功能。与此相应,对于咨询研究人员来说,应坚持独立思考、崇尚真理、独立研究,做到所守者科学原理,所忠者客观规律,所重者客观实际,不迷信权威,不屈从于个别决策者的意志,不能满足于为决策者决策拼凑依据,提倡不同观点的自由讨论,鼓励思想交锋,敢于提出真

知灼见。

3. 根据各地的实际情况,将过于分散的官办咨询机构进行适当的整合。

从各地参谋咨询系统的现状来看,笔者认为,从更有利于发挥其在领导决策中的作用和提高资源利用效率的角度考虑,省级的参谋咨询系统可基本保持现行格局,对一些隶属于职能部门的事业性质的咨询研究机构可与党政机关直属的、机关性质的咨询研究机构进行纵向整合,归入其属下的管理;而对于较大市和一般市,则宜将现有分散的同类机构进行横向整合,将党委和政府直属的咨询研究机构由多个整合为一二个规模较大、门类齐全、业务综合的咨询研究机构,在其管理体制上可同时接受党委和政府的双重领导,以一方为主管理,促使有关的各种资源得到最大限度地利用和发挥。

4. 进一步健全各类参谋咨询组织,强化其在领导决策中应有的作用。

根据形势发展和现代管理的要求,今后各地在进行党政机构的调整和领导决策体系的构建中,对于参谋咨询系统不仅不能削弱,而且应当强化其功能。要从机构编制、人员组成、经费供给、管理机制等多方面给以充分的保证和支持。此外,在决策中枢与具体职能部门之间应建立健全有关的审议制的组织,如城市规划委员会、发展规划委员会、体制改革委员会、招商引资委员会等,使地方党政领导的决策更加科学和民主,以不断提升地方党政领导的决策水平。

5. 采取有效措施,实现咨询研究人员由行政化向专业化的过渡与转变。

根据新的形势和面临任务的需要,结合实际条件与可能,当前在一些经济比较发达、开放度比较高的城市,可采取两项措施:一是在官办的咨询研究机构内部实行行政人员和专业人员双轨制,

即行政人员套用行政职务系列,研究人员套用专业技术职务系列,也可试行同一人员兼有行政职务和专业技术职务、靠一种系列为主的合一制,以吸引更多优秀的高层次人才进入咨询研究队伍。二是根据工作需要,可在政府的咨询研究机构实行政府雇员制,即从社会上雇用有关法律、金融、经贸、信息、科技、文化等方面的专门人才,这些雇员不具有行政职务,不行使行政权力,不占用政府行政编制。在有条件的城市及其机构,可以试行海外雇员制。按照研究人员的实际雇佣条件,分为:一般研究人员、高级研究人员和资深研究人员。根据咨询研究工作的需要,对所雇佣的研究人员实行动态管理。

市体改办

林 起

2003 年元旦

厦门建设“海湾型城市”的战略思考

党的“十六”大赋予经济特区新的使命,要求经济特区在制度创新和扩大开放等方面走在前列。这给厦门经济社会发展带来新的机遇。但随着加入 WTO 后我国的全面对外开放,厦门同国内其他地区和城市的竞争也更加激烈。厦门经济特区应不失时机地加快推进海湾型城市建设,提升城市功能,增创城市发展优势,增强城市综合竞争力和集聚辐射能力,更好地发挥示范、辐射和带动作用。

一、厦门建设“海湾型城市”的重大意义

1. 有利于提升厦门城市竞争力。厦门经济特区经过 20 余年建设发展,综合竞争力跃居全国第五,许多经济指标也居全国各个城市前列。但由于厦门规模和经济总量较小,而且偏居在一个海岛上,地域狭小,腹地狭窄,扩张城市规模,拓展发展空间,才能提高厦门的综合竞争力,保持经济社会持续发展。同时厦门本岛经过 20 余年的建设,岛内的产业结构要进行调整,岛内集中力量发展现代服务业,建立自由贸易区,既优化本岛产业结构,又实施对外辐射。

2. 有利于充分发挥海港的优势。厦门是个多海湾的城市,具有优良的港口、优美的滨海景观和丰富的海洋资源。城市的空间布局,要沿着海湾进行建设,以充分利用海港的优势,发展临海工业、港口经济。

3. 有利于厦门与漳州、泉州对接,构筑紧密型的闽南经济圈。

闽南三角洲是国家确定的重点发展地区之一,要把依托区域整体优势作为城市发展的战略重点。厦、漳、泉地域相连,文化相近,虽然经济结构具有同一性的突出特点,但经济发展的不平衡性和层次性很明显。各市在经济上都有自己的特点和优势,互补性也很强。因此,厦、漳、泉应该打破行政区划界限,进一步发展闽南三角洲地区的横向联合,实施经济一体化的发展战略,同时在发挥各自优势的基础上,分工协作,优势互补,形成区域内资源的重新组合,实现地区之间的产业结构和布局的不断调整和优化,形成规模经济,有效地降低社会物质消耗,提高整体经济效益和综合实力,使各地在合作中获得较快发展。

4. 有利于确立厦门作为我国东南沿海重要的中心城市地位。一个城市经济要发展壮大,在某一个特定的区域内,必须成为中心城市。而作为区域性中心城市,必须成为中心城市。而作为区域性中心城市,必须具有一定的城市规模和经济基础实力。厦门单纯依靠本岛的建设发展,不可能形成区域性中心城市,必须扩张规模,大力推进与漳州、泉州的区域协作,在强化厦、漳、泉城市协作关系的基础上,向西辐射,加强与龙岩、三明的协作关系;向北辐射,与莆田、福州加强合作,使厦门的区域中心城市功能得以真正实现。与此同时,还要与我国东南沿海地区和省份进行更大范围的区域合作,使厦门真正成为我国东南沿海重要的中心城市。

二、厦门“海湾型城市”的战略构思

厦门由海岛型城市向海湾型城市转变的时机已经成熟。以前岛内、岛外政策待遇、基础设施差距大,随着我国加入 WTO 后全方位开放格局的形成,岛内、岛外政策趋同,将有利于岛内企业外迁以及岛外吸引外资。厦门构建海湾型经济发展框架,就是要在高标准建设城市中心区的基础上,按照“一环数片,众星拱月”的城市格局和沿环厦门湾、同集路以及环同安湾“一线两环”的开发建设

布局来建设。

在海湾型城市的发展方向上,应采取提升本岛、拓展海湾、扩充腹地、重点两翼、联动发展的开发策略。岛外东西两翼是未来厦门城市空间拓展的方向,应该携手前进,但要有轻有重,采取不同的策略推动东西两翼的发展。当前,西翼主要是结合西海域整治和开发马銮湾,继续搞好开发建设;东翼主要是搞好规划,进行关键性建设设施建设,为开发创造条件,避免东西两翼落差太大,失去机遇。

在海湾型城市的空间布局上,到 2010 年,基本形成由厦门本岛、鼓浪屿、海沧、杏林、集美、大同、刘五店等 7 个主要城区组成的海湾型城市框架。

在海湾型城市的产业布局上,厦门本岛,通过置换空间,主要发展高新技术产业和物流、旅游、商贸、金融、房地产、文化、教育等,并逐步向自由贸易区转型;鼓浪屿主要发展旅游业和文化产业;海沧主要发展港口物流业、石化工业和出口加工业;杏林主要发展机械、电子和铁路物流业;集美主要发展教育、文化、旅游业和产学研基地;大同主要发展轻工、食品和农副产品深加工业;刘五店主要发展港口物流业和轻型加工业;大嶝岛主要发展对台贸易和旅游业。

建设海湾型城市,行政区划要进行合理调整。在保持 7 个建制区总数不变的基础上,按照生产力合理布局的要求,合理调整区级行政建构,形成与海湾型城市相适应的行政区划体系。可以考虑将鼓浪屿与思明区合并为一个区,杏林区与集美区合并为一个区,海沧单独成立一个区,同安区则一分为二变成两个区。这样有利于产业的发展,使每个区形成各有特色的产业集群。

建设海湾型城市,要遵循“统一规划,分步实施”的原则,有步骤、有重点地进行。西翼要进一步完善环西海域地区的市政设施,东翼要加快东部地区骨干道路、供水、供电等关键性基础设施建

设。同时要建立一个与海湾型城市相对应的交通体系；一要进一步完善对外辐射通道；二要加快构建本岛与海湾地区的城市快速轨道交通；三要配合新城区、产业区的开发，加快构筑快速交通主干线，将各城区、产业区有机地连结起来；四要加大岛内道路密度，构成有利于经济社会发展的发达的交通网络。

厦门市外商投资企业协会

郑金沐

2002年12月