

沈河发展战略



沈河区发展战略编委会编

2000 SHENHE FAZHAN ZHANLÜE

制定正確的
發展戰略
指導社會與
經濟的
協調發展

為《沈河發展戰略》出版題

王父元

一九八八年春

目 录

- 群策群力 共谋振兴沈河大计
中共沈河区委书记 **卢 波**…… (1)
- 更新观念 解放思想 深化城区改革
沈河区区长 **盖世林**…… (4)
- 沈河概况…沈河区政府办公室 **李兴业**…… (12)
- 沈河区经济发展战略 **沈河区人民政府**…… (14)
- 《沈河区经济发展战略》说明
沈河区经济计划委员会主任 **张绍华**…… (24)
- 沈河史话…沈河区地方志办公室主任 **杨占一**
沈河区文化局局长 **赵飒来**…… (28)
- 井字街的回顾与展望
沈河区政府办公室 **张金翼**…… (35)
- 建设中的沈阳新北站
沈河区政府办公室 **解晓非**…… (39)
- 沈河区区属工业发展规划
沈河区工业公司经理 **梅作全**…… (42)

沈河区街道经济发展战略

沈河区经济计划委员会副主任 **朱庆春**…… (49)

沈河区校办经济发展战略

沈河区校办工业公司经理 **王宗岩**…… (55)

沈河区民政企业发展战略

沈河区民政企业公司副经理 **王庆祥**…… (61)

沈河区劳服企业发展战略

沈河区劳动服务公司副经理 **王忠诚**…… (64)

沈河区商业发展战略

沈河区商业管理委员会主任 **王世凯**…… (67)

沈河区第三产业发展战略

沈河区第三产业办公室副主任 **窦国华**…… (71)

沈河区城市建设发展战略

沈河区城市建设委员会主任 **陈松科**…… (77)

从城市规划与建设谈城市景观

沈河区城市建设委员会工程师 **姜寿芝**…… (84)

沈河区教育事业发展战略

沈河区教育局局长 **马孝扬**…… (91)

沈河区托幼工作发展战略

沈河区托幼办公室副主任 **付国琴**…… (96)

沈河区医疗卫生事业发展战略

沈河区卫生局局长 **刘桂珍**…… (100)

沈河区文化事业发展纲要

沈河区文化局局长 **赵汎来**…… (104)

沈河区科技发展战略

沈河区科学技术委员会主任 **张永葆**…… (108)

沈河区人才发展战略

沈河区人事局局长 **胡作友**…… (115)

沈河区人口发展战略

沈河区计划生育委员会副主任 **朱春华**… (122)

沈河区劳务市场发展战略

沈河区劳动局副局长 **胡占奎**…… (129)

沈河区出口创汇展望与战略构想

沈河区经济计划委员会工程师 **马连起**… (133)

加强区政府法制工作的构想

沈河区政府办公室副主任 **傅 刚**…… (139)

沈河区政府办公室法规科 **赵巨仁**

附录一：统计数字、图表……………**刘耀林** (145)

附录二：驻区科研单位及大专院校名录…………… (157)

附录三：区内科研单位名录…………… (158)

* * *

编后记……………编者 (159)

群策群力，共谋振兴 沈河大计

中共沈河区委书记 卢波

党的十三大从我国社会主义建设的实际出发，提出了具有中国特色的经济发展战略，为我们勾画了实现现代化的宏伟蓝图。同时，也为我们制定既符合国家宏观规划，又具有本地区特点的沈河发展战略提供了前提和依据。

研究和制定地区发展战略，对于我们贯彻落实十三大提出的历史任务，充分发挥城区多功能作用，加快社会主义现代化新城区的建设步伐，具有十分重要的意义。赵紫阳同志在十三大报告中指出，我国经济建设战略部署大体分三步。现在最重要的是要走好第二步。这第二步目标的实现，有赖于全国上下的团结奋斗。城市作为区域中心，是全国总体经济的一部分，而城区又是城市的重要组成部分。城区经济工作的好坏，直接关系到城市经济建设的兴衰。区第六次党代会发出了“奋发向上，振兴沈河，为建设社会主义新城区而努力奋斗”的号召，这不仅是本届区委向全区党员、群众提出的要求和希望，也是今后一个时期全区的奋斗目标。这个目标的含义，从广义上讲，是要建成经济繁荣、社会安定、文化发达、环境优美的社会主义新城区。从经济发展的角度讲，是要建成市场繁荣、工业发达、实力雄厚的开放型

国内明星城区。上述目标的实现，要求我们一定要在城区的建设与管理中，实行统一领导、科学规划，合理布局，全面安排。而制定发展战略，将有助于提高我们进行社会主义现代化建设的自觉性和计划性。发展战略不同于一般的发展规划，而是要从战略的高度实行总体布局的决策或设计，因而我们一定要高瞻远瞩，精心设计，反复论证，保证城区发展战略的科学性、正确性。

制定发展战略，必须从我国社会主义初级阶段的实际出发，贯彻执行十三大提出的基本路线。这是我们成功地建设具有中国特色的社会主义的根本政治保障，也是我们制定发展战略的出发点和落脚点。

制定发展战略，应当依据如下几项原则：首先，制定发展战略，必须同改革紧密结合。党的十三大指出，经济发展战略的实现，从根本上说，要依靠经济体制改革的加快和深化。同时，改革的部署和实施又必须为经济发展服务。这就要求我们，研究制定发展战略，一定要把发展与改革结合起来。从整体上说，改革是为发展服务的，是经济发展的必要保证，特别是我们城区，不立足改革就谈不上发展。从这个意义上讲，我区的发展战略应当是双重的，即既是改革的战略，又是经济发展的战略。因此，我们必须冲破现有体制的束缚，从改革的需要出发，从更高的层次来研究我们城区的发展战略，使改革和建设相互适应，相互促进，有力地推动我区经济建设的健康发展。

其次，研究和制定发展战略，必须把发展社会主义商品经济作为根本任务。按照社会主义初级阶段党的基本路线的要求，今后我们必须坚持以经济建设为中心，大力发展社会

生产力，毫不动摇地抓好经济建设，一心一意地搞四化。研究和制定发展战略，要适应发展商品经济的要求，总的目标是巩固扩大社会主义经济阵地，发挥社会主义制度的优越性，更好地发展生产力。

再次，制定发展战略，必须从区情出发，体现沈河特色。我们区的发展战略，在服从全市总体战略的前提下，一定要体现本区特色，发挥自身的优势。要正确认识和切实发挥我区的“五大优势”（基础优势、地理优势、商业优势、旅游优势、科研优势），体现老城区、闹市区、老商业区的特色。从我区的实际出发，把握区情特征，真正制定出既符合全市总体战略要求，又体现沈河特色的城区发展战略。

经济社会发展战略事关国计民生，极端重要。我区发展战略的制定和实施，将对今后十几年沈河区的经济和社会发展产生积极而深远的影响。因此，我们必须以实事求是的科学精神，高度负责的工作态度，把这项任务摆上各有关部门的工作日程，群策群力，集思广益，以提高发展战略的科学水平和质量。各有关部门、地区和单位，要依据战略的整体构想，制定出各自的分支战略。在此基础上，各部门、各地区要分口分块负责，分阶段地组织实施。从而，促进我区经济和各项事业的协调发展，保证沈河区到本世纪末同全国一道达到小康水平。

我们相信，在党中央正确路线指引下，经过全区上下广大党员、群众的艰苦努力和扎实奋斗，振兴沈河的战略目标一定能够实现！

更新观念 解放思想

深化城区改革

沈河区区长 盖世林

当前，全国许多大城市都在积极推进城区综合体制改革。我们沈阳市的城区改革已经持续进行多年了。1987年初，市委、市政府决定在我区进行综合体制改革试点。为了从理论与实践的结合上弄清城区的性质、地位及功能，探讨城区改革的客观依据，把城区综合改革不断引向深入，现就城区职能、市区分工等问题，谈谈粗浅的认识。

(一)

邓小平同志曾指出：“我们过去在行政管理中只注重经验，而忽视这门科学的研究，现应抓紧补上这一课。”这个问题，对城区尤为迫切。近年来，对行政管理科学的研究虽有进展，但对城区这一层次的特殊规律还缺乏专门的研究和论证，亟待进行深入地探索，更新城区工作的观念。

1. 对城区职能的再认识

城区作为一级地方政权，其性质和主要职能在《宪法》中早有明确论定。但在实践中，由于所处地位和利害关系的不同，仍有不同看法。在城区内部，对自我的认识也不尽相同。

建国初期，大量的社会救济工作历史地落在城区肩上，城区的民政职能不可避免地突出到首要地位。随着社会主义建设高潮的到来，广大社会闲散劳力从家门中解放出来，城区承担起组织他们发展生产，共办各类企业的重任。1958年前后办起的那批企业，在六十年代上调到市，构成了目前市轻工企业的主体。党的十一届三中全会以来，逐步恢复了马克思主义的思想路线和政治路线。在城区工作中，不仅坚持以经济为中心，而且逐步明确城市建设，城市管理是城区工作的重点。城区既抓物质文明建设，又抓精神文明建设；既管经济，又管社会生活；既抓生产，又抓流通，逐步完善和发挥了综合管理服务的职能。从城区走过的道路，可以看出，城区在国家发展的各个历史时期，都围绕国家的中心任务，发挥了很大作用。由于不同时期的不同工作侧重点，城区在职能发挥上确有不同突出点，这只能说明城区发展的阶段性。如果截取其中一段，给城区定性，显然是不科学的。城区内涵的多样性，决定着城区的多功能。城区政权工作的综合性、社会性、群众性，要求城区必须发挥综合管理服务的职能。

城区政府是一级地方政权，这在理论上是不应该有争议的。但在实践上，在一些同志的心目中，仍然或多或少地被当作是市政府的派出机关。受旧的管理体制的影响，城区管理经济的职权，随着企业一而再、再而三地上调，多次受到削弱。管理社会生活的职权，由于强调集中多，上一层次对下一层次包揽多，致使基层往往是责大于权、责权分离。作为一级地方政权的城区，要想名副其实地发挥一级政权的作用，在不少问题上是很难的。这说明，只有彻底转变旧观念，

真正摒弃“城区是派出机构”的潜在意识，才能进一步发挥城区的职能。

2. 对市区分工的再认识

社会主义行政管理学认为，领导体制诸层次权利的合理配置，是实现行政管理体制科学化、现代化的重要课题。

我国《宪法》指出：“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”处理市、区关系无疑也应坚持这一原则。在市与区的职权划分上，一方面必须坚持市的集中统一领导，另一方面必须充分发挥城区的积极性。实践证明，正确划分市、区的职权分工，不是一件容易做好的事。集中过多，影响城区的积极性；分散过多，又会影响必要的集中统一。30多年来，围绕市、区分工已经有过几次反复：1958年“公社化”时，城区曾经管过中央企业；六十年代初又缩小到只管“三小一道”。因此重新认识和妥善处理市、区分工问题，是这次城区综合体制改革必须解决的根本问题之一。

大城市的行政机关是由若干层次组成的。层次管理的基本原则是：第一，层次节制的原则。即下一层次从属于上一层次，必须服从上一层次的领导和指挥，正是通过层次节制，才能使整个行政机体迅速运转起来，使上级决策立即见诸实施。第二，必须坚持只管一个层次的原则。上一层次只管下一层次，上一层次不能越过中间层次直接管理下一个层次。这就是分级管理，层层负责。否则，中间层次就会形同虚设，失去作用，整个行政管理系统也将产生混乱。拿我市历史上曾经发生过的一些事例看，群众上厕所难要由城区负责，可是城区却没有建公厕的选点权；居民险房漏雨乃至倒

塌砸了人主要由城区负责，可是险房认定权不在城区，必要的资金也由上边控制，很难保证及时维修。这种状况反映了旧管理体制的种种弊端，主要表现为管得过多过死，权力过于集中，责、权、利分离，层次多，效率低，制度不科学，社会效益很差等等。正如邓小平同志所说，“我们各级领导机关，都管了很多不该管、管不好、管不了的事，这些事只要有一定的规章，放在下面，本来可以很好办。”市、区属于不同层次的政权机构，理应各有各的分工，各有各的职能。市区分工应当从实际出发，按规律办事，选择市、区合理分工的适度点，宜放则放，宜统则统。总结历史的经验教训，只有实行适度地、科学地分级、分层次管理，才能充分发挥市、区两级政权组织和市、区、街三个管理层次的积极性、主动性、创造性，把城市建设和城市管理的任务真正落到实处。

3. 对政企、政事分开的再认识

《中共中央关于经济体制改革的决定》指出：“经济体制改革的中心是政企职责分开，使企业具有充分的活力。”这就是说，国家行政机关不应将企事业单位看成是自己的附属物，对企事业单位干预过多。

政企、政事职责不分作为一种多年形成的管理体制上的弊端，有其深刻的历史渊源。建国以来，由于受苏联模式的影响，行政机关与企事业单位、社会团体之间的关系，一直是处于一种上下隶属关系。这样做的结果，一方面造成了宏观上的失控，另一方面也造成了企事业单位对国家的依赖。事实上，行政机关与企事业单位在经济和社会生活中，由于管理的内容和范围的区别，各自处于不同的地位。行政机关是

代表全民的利益，更多地从全局考虑问题，企事业单位是劳动者与生产、教育、科研直接结合的场所，在维护整体利益的前提下，更多地致力于本单位的发展和局部利益。两者的职责是截然不同的，行政机关主要是通过计划、指导、协调、服务，为企事业单位的发展创造外部条件，同时要监督它们沿着社会主义方向前进，这就是宏观的管理，是行政机关的本职工作。至于企业、事业单位内部的活动，例如如何运用人、财、物，如何进行供、产、销，教学、科研工作怎样具体安排等等，行政机关是不应也不能直接过问的。只抓微观，忽视或不管宏观，就是没有尽到自己的职责。基于这种认识，我们准备在改革中，对政府各部门的职责进行深入分析，加强综合部门、监督部门和行业管理部门，压缩和改造企业主管部门，加强宏观控制，实行间接管理，进一步搞活企业、事业单位。

(二)

怎样进行城区改革，是城市体制改革中亟待解决的重要课题。几年来，我区在综合体制改革方面进行了一些探索和实践，在改革目标、方法、步骤上初步形成了一些思路。

1. 关于城区改革的目标模式问题

城区改革的目标是什么样的，基本模式的框架如何设计？这是我们碰到的第一个问题。我们觉得探索出既符合实际又较为理想的目标模式，是搞好城区改革必须解决的首要问题。我们从市、区政权的性质、地位、作用和工作特点出发，结合我区的实际，经过认真调研和反复论证，初步构想了以“一个统一、两个理顺、三个分开、四个一级、六个职

能”为基本框架的城区综合改革的目标模式。

“一个统一”，就是强调必须在市的统一领导和规划下，发挥城区的职能作用，这是搞好城区改革的必要前提和重要原则。

“两个理顺”，就是理顺市区、区街两个关系，进行合理分工，实行分级、分层次管理。

“三个分开”，就是实行党政分开、政企分开、政事分开，使党政企事各司其职，各有其权，各有其责。同时，使企业真正成为独立的经济实体，自主地按照商品经济规律搞好企业的生产经营。事业单位也要逐步实行企业化管理，解决依赖于行政，吃“大锅饭”的问题。

“四个一级”，就是通过市向区放权，调整市、区职能分工，在一些方面实施属地管理的基础上，进一步发挥城区一级党委、一级政权、一级计划、一级财政的作用。

“六个职能”，就是在理顺市、区关系，实行分级、分层次管理的前提下，使城区具有决策、规划、协调、监督、服务和属地管理职能。

通过实现上述目标模式，建立协调一致，分级负责，上下衔接，条块结合，权责一致，运转灵活的两级政权、三级管理体制。

2. 关于城区改革的方法步骤问题

城区改革的目标模式确定之后，应当从何入手，怎样展开？这也是个不容忽视的重要课题，因为它关系到改革的成败和进程，关系到目标模式能否顺利实现。各地就此探索了一些好的方法，如“撞反击射式”、“纵横弹跳式”等，很值得我们学习和借鉴。从我区实际出发，我们采取的是“断

面连锁式”的改革方法。

所谓“断面”，就是以一条线为一个纵断面。所谓“连锁”，就是相互衔接，环环相套。“断面连锁式”，就是采取一个断面一个断面地由市到区、由区到街连锁式地设计、论证和实施的办法，展开总体目标模式。由于城区综合体制改革是个系统工程，涉及面广，交叉点多，较之在单体上进行的企业经营机制改革更为复杂，具有政治、经济上下左右互相牵连的特点，市、区、街三级管理体制必须一环套一环，具有严谨的衔接性。因而城区综合改革的实施，必须稳扎稳打，先接后撤，平稳过渡，防止上下断线，出现真空地带，造成局部失控。这次改革，我们首先选译城市建设、城市管理作为突破口。过去城市管理条块分割，责权分离。许多事情责任在区、权利在市。市委、市政府决心改变这种状况。市里领导同志多次主持协调会，商定市区职能分工，并在城市建设和城市管理、建筑工程管理、房地产管理、交通管理、环境保护管理和人防工程管理等6个方面向城区下放23项管理权限。为适应市、区分层次管理的新形势，我们按照精简、统一、效能和减少层次、提高效率的原则，从分析职能入手，调整了区级机构。撤销了区城建局，把规划、地名管理职能并到区建委；把市政建设、园林绿化职能并到区市政建设环境卫生管理局；把市容管理、市容监察、爱卫会和环卫社管职能并到区城管委；随着建筑工程行业管理职能的强化和交通运输管理职能的强加，组建了区建工局和交通局。与此同时，对城建口各委、办、局的内部机构，也相应地进行了撤并调整，由原来的56个科室，减少到40个，下降了28%；由原来的312名管理人员，减少到241名，下降了

23%。按照党政职责分开的原则，撤销了各主管局党委，新组建了系统党委。虽然机构减少了，干部精简了，但是管理服务职能明显加强，办事效率显著提高。

理顺市、区关系，第二个出台的是商业口。目前，市服务系统将5个旅店、1个饭店下放给区管理；市粮食系统拟下放的多80户企业即将要办理交接手续；市副食、商业系统企业如何下放，权利如何移交，也正在积极协商，论证当中。这样一条线一条线地理顺，实际上就是以城区改革为突破口，上触下带，不断推动城市综合体制改革的深入发展。

3. 关于提高基层承受能力问题

城区改革与区属基层企业的改革是相互呼应的。经济体制改革要求政治体制改革与之相适应，而城区综合体制改革，又要求基层单位和企业有相应的承受能力。特别是城区管理的企业中，有一部分是独立运行能力较差的企业，尤为需要提高其适应能力。为此，我们坚持狠抓以“两权”分离，强化国民经济细胞活力和再生能力为重点的企业经营机制改革。到目前为止，全区实行租赁制经营的企业由过去的21户发展到236户；实行股份制经营的企业由过去的43户发展到130户；实行长（经理）负责制的企业由过去的20户发展到119户；还有642户企业实行了各种形式的经营承包责任制。当前，推行租赁制、股份制和厂长（经理）负责制等方面的改革正在继续深化；预计今后一段时间内可以取得更大的突破。

沈 河 概 况

沈河区政府办公室综合科科长 李兴业

沈河区地处沈阳市的中心，四面与和平区、皇姑区、东陵区、大东区接壤。面积17.6平方公里，人口54万。

沈河区是沈阳市的政治文化中心。区内有中共沈阳市委、市人大常委会、市人民政府、政协沈阳市委员会及各民主党派的常驻机构。还有中国科学院金属研究所、沈阳工业学院等20余家科研院所和大专院校。

沈河区是沈阳市著名的老商业区。久负盛名的中街经过改造和建设，沿街两侧的商业店铺立面新、牌匾新、橱窗新、商品陈列新，展现了一派空前繁荣兴旺的景象，被誉为“沈阳的南京路”。随着第三产业的开发，全区已开辟了轻工、家具、旧物、劳务、农贸、文化等区街两级市场20余处。装有闭路电视和电脑设备的大西农贸大厅四季经营兴旺。位于五爱街的轻工批发市场的商品畅销全国20多个省、市、自治区，市场日均客流量3万余人，年成交额为1亿2千万元，已成为东北地区知名度较高的商品集散地，成为沈阳市又一块万商瞩目的“寸金之地”。

沈河区拥有一个稳定的工业基础。有机电、化工、轻工、食品等十几大行业，1,900余种产品。近两年开发新产品105种，其中大型噪声控制装置、硅酸盐被膜缓腐剂、低压铸造液面加压控制系统等产品填补了国内空白；木工带锯