

东营市高效生态经济示范区建设问题研究

种效博

(中共东营市委党校 管理学教研室, 山东 东营 257091)

[摘要] 东营市作为在黄河三角洲上兴起的石油资源型城市,建设高效生态经济示范区,不仅要解决好基础设施、人才资源、区域协调等共性问题,更关键的是要突出黄河、生态、资源等特色,发挥优势,顺势而为,以石油为东营的发展之基,使生态成为城市的金字招牌,把东营建设成为黄河之都,并以此增强发展后劲,实现多元发展,促进城市转型,发挥示范作用,带动区域繁荣。

[关键词] 黄河三角洲;高效生态;对策建议

[中图分类号] F427.52 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-5595(2009)03-0029-(05)

进入21世纪,“发展黄河三角洲高效生态经济”列入国家“十五”计划和“十一五”规划,黄河三角洲开发上升为国家战略,这块中国最年轻的土地,已经成为开发开放的热点区域。山东省政府[2008]46号文件明确划定了黄河三角洲高效生态经济区的区域范围,涉及6个设区市的19个县(市、区),总面积2.65万平方公里,占全省的六分之一。东营市是黄河三角洲开发建设的主战场,是黄河三角洲的中心城市,笔者依此提出了东营市建设高效生态经济示范区的对策建议,以期东营市在黄河三角洲开发建设中发挥示范作用,带动和支撑区域经济发展。

一、建设黄河三角洲高效生态经济示范区发展战略的历史考察

东营市在推进黄河三角洲开发的过程中,确定了建设高效生态经济示范区的发展战略,该战略的形成经历了五个阶段。

(一)第一阶段:初级探索阶段(1952—1982年)

这一阶段以实施打渔张引黄灌溉工程和胜利油田的开发建设为标志。在这一时期里,黄河三角洲因其丰富的土地和石油资源,成为开发的热点区域。1952年,山东省棉垦委员会决定在黄河三角洲下游兴建打渔张引黄灌溉工程,国家于1956年批准实施这一工程,并将其列为国家第一个五年计划期间的

156个重点项目之一。随着胜利油田的发现,20世纪60年代又在黄河三角洲掀起了一场规模浩大的开发建设会战,在黄河两岸、渤海之滨,建立起了中国东部地区的一个重要石油基地,使黄河三角洲的开发引起高层关注,黄河三角洲开始形成独立的区域概念。

(二)第二阶段:研究起步阶段(1983—1991年)

这一阶段以东营市的成立和黄河三角洲经济技术和社会发展战略研讨会的召开为标志。这一时期,重点是黄河三角洲开发的理论研究和战略规划,对黄河三角洲开发的认识逐步深化,经济区概念初步形成。山东省政府与民盟中央组织召开的“黄河三角洲经济技术和社会发展战略研讨会”,形成了黄河三角洲开发的基础理论,丰富和完善了黄河三角洲开发的战略思想。

(三)第三阶段:积极推进阶段(1992—2000年)

这一阶段以当时的邹家华副总理召开黄河三角洲现场办公会议和黄河三角洲开发列入山东省两大跨世纪工程为标志。这一时期,山东省政府加强了黄河三角洲开发的推进工作,一系列开发项目顺利实施,掀起了新一轮开发建设的热潮。黄河三角洲以及环渤海地区纳入国家发展战略布局,东营市列为国家沿海经济开放区,提出了在东营市建设黄河

[收稿日期] 2008-12-24

[作者简介] 种效博(1968-),男,山东广饶人,中共东营市委党校管理学教研室主任,研究方向:公共管理和区域经济。

三角洲国家高效生态经济区的建议,高效生态经济区发展模式初步确立。

(四)第四阶段:发展定位阶段(2001—2006年)

这一阶段以“发展黄河三角洲高效生态经济”列入国家“十五”计划纲要和“十一五”规划为标志。这一时期,黄河三角洲开发正式进入国家决策,明确了“高效生态”的发展定位。联合国工业发展组织决定在东营建设绿色产业示范区,以推动黄河三角洲的可持续发展。山东省政府批准在黄河三角洲(东营)建设山东加工制造业基地,东营市纳入山东半岛城市群发展战略。

(五)第五阶段:目标逐步实现阶段(2007年以后)

这一阶段以山东省委、省政府确定以东营市为主战场实施黄河三角洲开发战略为标志。这一时期,由于发展定位已确立,理论支撑已形成,战略规划已完善,黄河三角洲开发开始向着既定的战略目标全力推进。山东省委、省政府提出“一体两翼”的经济发展思路,推进区域经济协调发展,黄河三角洲被确定为北翼。东营市作为黄河三角洲高效生态经济区的主战场,确立了建设示范区的战略目标:努力把东营建设成为经济繁荣、环境优美、社会和谐、人民幸福的黄河三角洲中心城市和国家高效生态经济示范区。

二、东营市建设高效生态经济示范区面临的问题

东营市高效生态经济示范区建设,尚处于起步阶段,面临诸多困难和问题。

(一)发展特色不够突出

黄河三角洲之所以成为后开发地区,是由其独特的地域特色和生态环境所决定的。近几年,以高效生态区建设为主体的黄河三角洲开发成为东营市的第一发展战略,但其发展思路、发展模式基本是借鉴长三角、珠三角及天津滨海新区,没有突出自我发展的特色和优势。东营的主导产业石油化工、造纸业,同样也是潍坊市的主导产业。化工、纺织、汽车零部件又与滨州市相同。上述地区发展措施同样是“大开放、大招商、大发展”,但真正引进的大项目、好项目不多,起主导作用的依然是本土企业和油田改制企业,从而形成了如广利河步行街(已拆迁)、木材市场等一些半拉子工程的局面。

(二)基础设施建设严重滞后

东营市的基础设施建设,就陆路交通而言,在全省乃至全国是位于前列的,但优势已随其他地区的

发展而消弱;时至今日铁路、海路、航空等其他方面却严重滞后,交通问题依然是制约黄河三角洲开发的最大瓶颈。面海傍河、坐拥港口、拥有发达的水陆交通,是世界上所有大河三角洲得以快速、优先发展的天然优势,而黄河三角洲恰恰缺少黄金水道和港口。东营建市之后,经过25年的开发,关键问题仍没有得到很好解决。重大基础设施建设的滞后,使得黄河三角洲没有迅速改变天然劣势,沿海优势得不到发挥,影响了开发开放的进程。基础设施不完善,交通不便利,人流物流集散能力差,大的工业项目难以安家,经济就难以又快又好发展。^[1]

(三)人才资源相对匮乏

东营市是仅有183万人口的城市,其中心城人口仅有51万,共有专业技术人员61268人,占全市总人口的3.35%,虽然人才的相对比例高于全省平均水平,但总量和高层次人才远远不适应高效生态经济示范区建设的需要。东营市具有高级职称人员5343人,仅占专业技术人员总量的8.7%,特别在企业,具有正高级职称人员全部是外聘人员。^①人才观念上,重视外来人才的引进,而轻本地人才的开发;重高层人才的管理,轻基础人才的培养。由于东营市的知名度小,吸引力弱,人才引进工作十分困难,本地人才外流现象却非常突出。在人力资源开发上,财政投入明显较少,政策支持不够,仅仅是给予引进人才几万元的安家补助和每月几百元的特殊津贴。

(四)开发与建设理论研究氛围不够浓厚

对黄河三角洲开发及高效生态经济区建设的理论研究,处于十分低迷的状态。东营市既没有专门的研究机构,更缺少专业研究人员。从事黄河三角洲开发及高效生态经济区建设研究的人员,主要是党委、政府的政策研究人员,东营市职业学院、市委党校的极少数教师。2005年至2007年,东营市共评选优秀社会科学研究成果342项,其中涉及黄河三角洲开发或高效生态经济区建设的仅有27项,且为文章和市级课题,无专著类成果。而长三角与珠三角都有大量较高层次的研究机构与研究人员,为改革与发展提供了强有力的理论支撑。

(五)区域合作不够协调

建设东营高效生态经济示范区,应协调处理好黄河三角洲经济区内部以及与半岛城市群乃至与济南城市圈的关系,处理好与环渤海经济圈各地区的关系,进而还要处理好与长三角、珠三角及沿黄河经济协作带的关系。然而,建设东营高效生态经济示范区,至今没有建立起有效的区域协调机制,就是山东省规划的黄河三角洲高效生态经济区,也迟迟没

有成立高层次的协调机构,各地在基础设施建设、产业布局与调整、资源与信息开发上,依然都是各自为政,区域内以及区域间的产业分工不清,缺乏设施共建共享方面的合作,不当竞争明显存在。

(六)客观上受天然条件制约

黄河尾间由于泥沙淤积,河床变高,排洪不畅,或因凌汛冰塞壅水以及人为原因,入海水道经常改变。虽然经过长时间的研究和治理,黄河入海流路已经稳定了30多年,但是尾间摆动的可能性依然存在,防凌防汛的问题仍不能忽视。黄河三角洲属贫水地区,黄河水是主要的淡水资源,对黄河水的依赖极强。黄河三角洲成陆时间晚,草甸形成时间短,不适当的开发容易使区域环境和生态链遭受破坏,在短时间内难以恢复。黄河三角洲地区多数土壤呈现高盐性,且地势低洼,地下水埋藏较浅,土壤次生盐渍化现象严重。东营海岸极易受到洪水、风暴潮等自然灾害侵袭,海岸防护难度大,对海港建设和发展海洋产业有较大影响。

三、推进东营市高效生态经济示范区建设的对策建议

东营市建设高效生态经济示范区,要立足黄河三角洲开发的现实需要,突出生态特色,发挥资源优势,解决关键问题,在又好又快发展的基础上,创出资源型城市成功转型的模式,创出生态与高效有机统一的模式,并辐射带动黄河三角洲经济区全面、协调、可持续发展。

(一)以生态建设为发展基础

高效和生态是国家对黄河三角洲开发的原则性要求,也是其基本特色。准确把握好高效和生态两大定位,是黄三角开发能否取得显著成就的关键,也是黄三角保持和激发生命力的重要支点,必须在发展思路上予以明确和贯彻。^[2]

保护生态环境是黄河三角洲综合开发的大事、要事,是保护黄河三角洲自然资源良性循环的一项根本措施,也是黄河三角洲综合开发的重要战略任务和目标,在发展要求上必须把生态建设放在首位。制定规划要把生态建设贯穿始终,突出生态保护,突出生态特色。资源开发要与生态建设相结合,实现经济效益与社会效益、生态效益的有机统一。发展考核必须把生态建设作为基本要求,把节能减排、资源利用率、森林覆盖率、高新技术贡献率、生态产业发展等作为强制约束性指标,使其成为衡量发展质量的主要指标。

生态就是东营市的金字招牌,为此,既要搞好生态建设,又要做活生态文章,积极探索生态经济发展

模式。在产业引导上突出生态产业,在经济发展上突出循环经济,在品牌培育上突出生态特色。城市要以生态塑造形象,产品要以生态进行营销,以生态创出品牌,以生态增加效益,以生态赢得市场。近几年,东营市重点培育“林纸一体化”等8个循环经济链条,推进“海水一水多用”等25个循环经济项目,抓好50户重点企业的节能降耗,推动了发展方式的转变,取得了显著生态效益,被授予国家卫生城市、国家环保模范城市。

建设高效生态经济示范区,必须有齐全、完善、高标准的生态基础设施作保障。以“治污、增绿、活水”为重点,应从广利河综合治理工程起步,逐步把中心城打造成知名“黄河水城”。重点加强水、大气、土壤等污染防治,建设污水、垃圾处理等环境基础设施,改善城乡人居环境。大力实施农网、路网、水网“三网”绿化工程,改善生态环境。加强黄河三角洲自然保护区管理,继续实施湿地生态封育工程,维护生态平衡。统筹规划建设沿海防潮堤坝,完善防潮体系。

(二)全方位开发利用黄河资源

东营市既是石油之城,也是黄河之城。东营市的生依赖黄河,东营市的发展更离不开黄河,建设高效生态经济示范区必须突出黄河特色。

要彰显黄河文化的凝聚力,把黄河口作为九曲黄河的归结和象征,把黄河口文化作为黄河五千年文明的集大成者来认识和开发建设。把黄河口作为中华民族的黄河口、世界的黄河口,立足于国内外华人华侨强烈的“寻根”意识和对黄河口文化的向往,致力于把东营打造成亿万华夏子孙寻梦黄河的目的地。

要突出生态特色,注重文化开发,发展黄河生态旅游。把现有的自然景观、人文景观等全部整合起来,形成以黄河口文化为主体,黄河文化、海洋文化、石油文化、生态文化、孙子文化、移民文化等多元文化相互支撑、相辅相成、相得益彰的文化旅游体系。树立系统的旅游观,加快与省内外旅游线路的对接,发挥旅游业产业链长的优势,抓好旅游配套体系建设,举办黄河口旅游文化博览会,推进旅游与其他相关产业的融合发展。近年来,在黄河口生态旅游区被批准为国家4A级旅游景区,东营成为黄河国际论坛的永久会址,沿黄38个城市成立旅游文化合作联盟,搭建交流合作平台后,东营市旅游文化产业更应走上快速发展的轨道。

抓好“防”和“用”,切实搞好黄河的治理与开发。防,就是防凌、防汛、防断流,防止尾间摆动,采

取综合治理措施,保持黄河现行流路长期稳定。用,就是用好黄河水,提高利用率,以黄河水的开发利用,建设高效生态农业,有序填海造地,拓展发展空间,保证黄河三角洲的可持续发展。东营市通过吹填造陆可增加后备土地 500 多平方公里,另外,黄河每年还能新造陆地 20 平方公里,这在土地供应日趋紧张的情况下,更凸显黄河入海口的价值与优势。

(三) 以石油产业为城市转型之基

资源型城市转型实现可持续发展,主要采取五种方式:一是优势延伸;二是优势互补;三是优势组合;四是优势再造;五是循环经济。^[3] 东营市作为以石油开发为主的资源型城市,从发展阶段看,正处于成熟期,也是实现城市转型的最佳时期。在这个时期转型,可以发挥石油产业的优势,实现优势延伸和优势再造,因而这是最优的选择。从东营的产业特点和资源禀赋来看,石油产业既是立市之本,也是转型之基。

东营市发展石油化工业,有三大优势:以胜利油田为依托,科研、技术、装备、后续产业等支撑能力强;东营港的建成投入使用,为原油运输提供了便利;渤海湾及黄海石油存量,为发展石油化工业提供了原料保证。东营市在重大项目规划中,已经初步规划了 1000 万吨大炼油、30 万吨/年苯乙烯等 10 多个化工项目。这些项目就东营而言,仍然是优势项目,不仅不能因为强调资源型城市转型而放松推进,而且要作为转型的基础产业加快实施,做大做强东营市的石油化工产业。

石油装备产业是东营市特色主导产业之一,也是全球制造业争夺的市场焦点。东营市发展石油装备业有得天独厚的优势,有胜利油田这块实验与展览基地,同时又起到市场支撑作用。随着中石化改革的加快,600 多家依附于石油开采而发展起来的装备制造企业将陆续从油田主体剥离出来。这些企业有资金、技术和人才优势,一旦改制,必将迸发出强劲的活力。胜利高原、孚瑞特等企业在短短几年的时间迅速崛起,一举成为行业领头羊,充分说明了这种厚积薄发的力量。^[4] 2007 年,东营市石油机械制造企业发展到 150 多家,主营业务收入占到全国该行业的 30%,已经成为中国重要的石油机械装备制造基地。2008 年 11 月,国际石油装备与技术展览会在东营市举行,投资及贸易协议总额达 50 多亿美元。东营市必须坚定不移地把石油装备业作为主导产业,重点扶持,重点发展,使之与石油开采、石油化工形成三足鼎立的主导产业格局。

以石油为主的资源型城市,石油产业的发展,必

然带动相关服务业的发展,围绕石油产业培育服务业,既能为石油产业的发展提供配套支持,又能壮大经济总体实力。中国石油大学以及胜利油田各研究院所坐落在东营,具备雄厚的科研力量和卓越的攻关能力,是发展科技产业的坚实基础。要围绕制约油田生产经营的技术重点和难点,发展以研发创新为主的科技产业;应发挥大型研究院所在应用技术、基础理论、前沿技术方面的主导作用,实行市场化运作,促使企业技术创新体系的形成。发展以勘探治污为主的配套产业、以后勤保障为主的加工产业,强化产业间的配套协作,形成产业间的相互支撑,促进各产业的协调发展。

东营是资源型城市,资源不仅仅是石油,还有广袤的土地、宽阔的海洋、丰富的盐矿,挖掘这些资源优势及传统产业优势,发展石油替代产业,也是建设东营高效生态经济示范区的必然选择。采用先进技术改造提升盐化产业,提升利用“一盐两碱”的能力和水平,重点打造以海水淡化为龙头的海洋化工循环经济产业链、氯碱化工循环经济产业链、海水化学资源综合利用产业链等三条产业链,建成重要的盐海生态化工基地。

(四) 解决制约发展的瓶颈问题

东营高效生态经济示范区建设,面临许多制约因素,但作为政府应当把主要精力用在提高内在竞争力上,积极破解影响发展的瓶颈问题,形成有利于发展与创业的硬软环境。

重点推进“三路两港一场”工程建设,构建立体交通体系,建成连接山东半岛城市群和京津冀经济区,通达长三角、东北老工业基地和中原经济区,东出日韩等东北亚经济区的对外交通大通道,形成环渤海经济圈重要的交通枢纽。规划建设以东营市为中心的黄河三角洲现代交通网络,以轻轨、高速公路实现与其他县(市、区)的交通连接,建成一小时经济圈,真正使东营市成为黄河三角洲开发建设的主战场和中心城市。

完善人才培育和引进政策措施,提供必要的创业支持和就业保障,使之达到只要愿意致力于黄河三角洲开发建设的团体或个人,就能找到岗位、赢得机会、实现发展,就会得到社会和政府的尊重和关怀。设立创业基金和服务中心,为创业者提供资金和技术支持。建立创业风险保障制度,解除创业者的后顾之忧,让他们放心大胆地一展身手。构建统一开放的人才市场体系,实行弹性兼职等柔性人才政策,促进人才的合理流动和资源共享。树立正确的人才观,千方百计挖掘和吸引各类人才,形成人才

流,掀起创业潮,把东营市建设成为人才聚集区。

大力发展教育事业,扩大规模,提高质量,为示范区提供智力支持。应建立更加完备的社会保障体系,特别要把外来创业人员和临时失业人员及时纳入保障范围,既要注重扶贫助弱,更要注重救急度困。普及基本医疗,保障公共卫生,鼓励开办高档医院和推广高精尖医疗技术,促进各类医疗保健机构协调发展。提供相对低廉的公共产品,城市公交、供水、供电、供暖等价格要保持在较低水平,不仅给创业者以发展空间,还要以低生活成本给他们更多的创业时间。健全社会治安防控体系,依法防范和打击违法犯罪,增强人民群众的安全感,使东营成为最放心、最安心、最舒心的创业宝地。

(五)加强区域间协调与合作

合作是区域经济发展的必然途径。只有在远离平衡态条件下的区域合作才会使各区域系统相得益彰,无序的走向有序,低序的走向高序。^[5]东营市作为黄河三角洲开发的主战场,应从以下两个方面加强区域协调与合作。

一是多层次开展协调与合作。及时协调规划区内各市县间的关系,在分区定位、资源开发、投资安排和项目布局上,协调一致,有序进行。处理好黄河三角洲与全国其他重点开发区域的关系,协调区域间产业分工和生产力布局,实现各经济区的梯次推进和优势互补,避免出现产业趋同和恶性竞争。处理好黄河三角洲与半岛城市群、济南城市圈的关系,进一步明确黄河三角洲在“一体两翼”发展战略中的地位和作用,实现区域间的协调发展。积极协调中央与地方的关系,主动协调各省际之间的关系,为黄河三角洲开发创造良好的外部环境。

二是多领域开展协调与合作。在产业规划布局上,加强与环渤海、长三角、珠三角的协作,建设重化工基地、加工制造业基地、产业转移承接基地、农副产品供应基地和休闲度假生态旅游胜地。在基础设

施建设上,陆路交通向西接入全国南北交通大动脉,向北向东接入沿海交通大动脉,并实现与日韩的经常往来;东营港要与环渤海各海港分工合作,功能对接,优势互补,实现各经济区之间的内连外通,打造最便捷的海上通道;东营机场要与潍坊机场、滨州机场重组整合,加强与济南、青岛机场的分工协作,形成整体,资源共享,相互调剂,建立起黄河三角洲与长三角、珠三角、东北经济区以及西部地区的空中走廊,实现与国内国外的全面连接。在理论创新研究上,建立交流与合作的长效机制,定期举办高层论坛,实现资源共用、成果共享,着力解决发展规划、产业转移、人才流动、政策衔接、设施配套等方面的问题。在政府运作方式上,参照“泛珠三角”的政府合作模式,在规划区内主要采取定期举行行政首长会议、秘书长会议、部门会议等进行协调,保证规划的一致性、政策的协调性、合作的实效性;各经济区之间通过率团互访、情况通报、项目协作等加强联系与交流。

[参考文献]

- [1] 徐静.论黄河三角洲开发的瓶颈因素与对策[J].中国石油大学学报:社会科学版,2007,23(3):37.
- [2] 李振波,黄雪梅.此“三角”非“彼三角”——新型发展模式是黄河三角洲开发建设的必然选择[J].环境经济,2007(12):32.
- [3] 李建华.资源型城市可持续发展研究[M].北京:社会科学文献出版社,2007:68.
- [4] 王舜增,赵海.东营市发展石油装备制造业分析.中国石油大学学报:社会科学版,2008,24(3):35.
- [5] 汤正仁.“泛珠三角”区域合作的经济学分析:统筹区域协调发展新举措[M].北京:中国经济出版社,2008:35.

注释:

- ① 资料来源于东营市人事局《东营市专业技术人员基本情况统计表(2006年)》。

[责任编辑:陈可阔]