

东营市县域经济发展对策研究

高新伟¹, 曾 娇²

(1. 中国石油大学 经济管理学院, 山东 东营 257061; 2. 大连理工大学 经济系, 辽宁 大连 116024)

[摘 要] 东营县域经济发展整体水平不高且极不平衡; 依靠石油资源建立起来的工业经济体系, 其发展随油田衰竭全面放缓; 油田服务业的内部化及历史原因导致第三产业相对滞后, 总量不到山东省平均水平的一半; 由于地域和交通的限制对外开放程度不高, 城镇化水平低。发展东营县域经济, 必须优化第三产业发展的软硬环境, 加强基础设施建设, 同时要转变政府职能, 充分发挥现有的特色优势。

[关键词] 东营; 县域经济; 对策

[中图分类号] F127.522DY [文献标识码] A [文章编号] 1673-5595(2009)06-0041-(05)

县域经济是以县级行政区划为地理空间, 以县级政权为调控主体, 以市场为导向, 优化配置资源, 具有地域特色和完备功能的区域经济。首先, 县域经济属于区域经济范畴, 是一种行政区划型区域经济, 它以县城为中心, 乡镇为纽带, 广大农村为腹地, 城乡兼容。其次, 县域经济有一个较完整的市场调控主体, 有一定的相对独立性, 并有一定的能动性, 且具有地域特色, 这种地域特色与其地理区位、历史人文、特定资源相关联。再次, 县域经济以市场为导向, 随着市场经济的发展, 在更大的区域内进行资源配置, 获取竞争优势, 具有开放性。最后, 县域经济是国民经济的基本单元, 是功能完备的综合性经济体系, 其活动涉及生产、流通、消费、分配各环节, 一、二、三产业各部门, 注重发挥比较优势, 突出重点产业。^[1] 东营市油地经济结构单一, 县域经济生产总值、工业增加值和投入在全市经济总量中的比重越来越大, 以后发展地方经济主要还是依靠县域经济的发展。

一、东营市县域经济发展的现状和问题

(一) 县域经济整体水平不高

1. 位次比较

根据 2009 年中国县域经济基本竞争力与科学发展评价报告, 山东有 25 个县进入全国百强县, 尤

其是龙口市在百强县中排第 11 名, 荣成市第 12 名。而东营市只有广饶县进入百强县, 但该县总体位次很靠后, 2006 年排第 93 名, 2007 年第 81 名, 2008 年第 77 名, 2009 年第 73 名。虽说广饶县整体排名近几年上升比较快, 与荣成市的差距在缩小, 但两者之间的差距却依然很大, 见表 1。同时, 2009 年广饶县域经济综合实力在山东县域经济中排第 21 名, 发展相对滞后。

表 1 2005—2009 年全国百强县中山东部分县市排名

市(县)	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 上半年
荣成市	10	11	10	10	12
龙口市	23	14	11	13	11
邹城市	22	18	16	15	17
文登市	16	15	13	16	14
广饶县	—	93	81	77	73

注: 资料来源于《中国县域经济年鉴》。

2. 发展水平比较

(1) 与威海及整个山东县域经济的对比

除了农村居民人均纯收入外, 东营县域经济的其他指标都低于同期山东县域经济平均水平, 地区生产总值和地方财政收入只有平均水平的 30% ~ 40% 左右, 见表 2。

(2) 与全国百强县平均水平的对比

根据 2008 年的统计数据, 全国百强县地区生产

[收稿日期] 2009-08-31

[基金项目] 东营市社会科学重点研究课题(DSKZ200805)

[作者简介] 高新伟(1964-), 男, 甘肃镇原人, 中国石油大学(华东)经济管理学院副教授, 博士研究生, 研究方向为市场营销、国际石油合作。

总值、地方财政收入和农村居民收入水平分别为 314.90 亿元、16.7 亿元和 7590 元,东营县域地区生产总值、地方财政收入和农村居民收入水平分别为 190.50 亿元、7.9 亿元和 6576 元,分别为百强县的 60.5%、47.31% 和 86.64%。^①

表 2 2007 年东营与威海及整个山东县域经济主要指标对比

	东营县域 平均水平	山东县域 平均水平	威海县域 平均水平
地区生产总值(亿元)	157.29	232.38	383.48
地方财政收入(亿元)	6.02	9.04	16.39
城镇固定资产投资(亿元)	86.03	89.22	122.65
社会消费品零售总额(亿元)	17.57	67.4	85.36
金融机构储蓄存款余额(亿元)	42.45	135.44	166.46
城镇在岗职工平均工资(元)	16533	19949	20994
农村居民人均纯收入(元)	6576	5624.1	7613

注:资料根据 2008 年东营、山东、威海统计年鉴整理。

(3) 与东营市总体水平的比较

占全市土地面积 63.2% 的东营县域三县,人均 GDP 和人均地方财政收入为全市的 56.09% 和 66.43%,城镇固定资产投资、社会消费品零售总额和金融机构储蓄存款余额仅为全市的 36.52%、25.6% 和 29.37%。县域经济对东营市经济发展的贡献率不高。^②

(二) 县域经济发展极不平衡

1. 主要经济指标对比

2008 年经济总量 GDP,广饶 320 亿元,垦利 160 亿元,利津 100 亿元。从 2004 年到 2008 年东营县域经济强弱县人均 GDP 的倍数呈上升趋势。2004 年强县广饶是弱县利津的 1.78 倍,到 2008 年两者的差距扩大到 2.18 倍。2008 年,三县地方财政收入 7:3:2,差距在 3 倍以上;规模以上工业总产值 3.6:1.8:1,差距在 3 倍以上;固定资产投资 3:2:1,差距也在 3 倍以上;社会消费品零售总额 2.5:1:1.3。东营除居民收入水平差距不大以外,其他都是强县是弱县的两倍。

2. 三次产业发展状况

通过经济分析可以看出,广饶县无论第一产业、第二产业还是第三产业增加值的增长比率都比较高,高于其他两县。从第一产业来看,广饶县 2004—2008 年整体上呈上升的趋势,增长比较快。利津和垦利县都有下降的趋势。从第二产业来看,东营三县第二产业增加值增长比率大约 22%,呈现下降趋势。从第三产业看,广饶县发展比较好,增长速度快,增长比率也比较高。垦利县有下降的趋势,利津县近三年增长也比较缓慢。广饶能进入县域经济百强主要靠一、二、三产业的综合提升。

(三) 经济结构不尽合理

东营与山东、威海县域三次产业结构对比见表 3。

表 3 2007 年东营与山东、威海县域三次产业结构对比(%)

	东营县域经济	山东县域经济	威海县域经济
第一产业比重	8.67	11	8.9
第二产业比重	77.37	58.7	60.9
第三产业比重	13.96	30.3	30.2

注:资料根据各县 2008 年国民经济与社会发展统计公报整理。

从表 3 可以看出,东营县域经济第二产业过重,第三产业过轻。第三产业比重低于山东县域 16.34 个百分点,低于威海县域 16.24 个百分点,发展滞后,第三产业比重只有山东省平均值的一半。

(四) 城市化水平严重偏低

东营县域城镇化率从 2005 到 2008 年一直在 14% 左右徘徊,变化不大。与山东县域经济第一强市威海市相比,差距特别大,从 2005 到 2008 年威海县域城镇化率比东营城镇化率分别高出 24.48%、37.42%、37.97% 和 37.83 个百分点,东营县域城镇化水平只有威海的 1/3。由于东营市是依托胜利油田而建成的资源型城市,受生产条件的约束,所以产业布局不集中,居住相对分散,城市人口聚集度低。再加上东营市建市历史较短,人口基数小,城市人口总量少,缺乏能够有效吸引境外人士的条件,聚集人流的引力不强,外来流动人口少,服务业缺少大发展的条件和动力,难以聚集人气和商气。较小的城市规模和较低的聚集度,影响了对服务业的有效需求,在一定程度上限制了服务业的发展。^[2]

(五) 对外开放水平不高

东营和山东县域经济强市威海都属于山东沿海城市,但两者对外开放水平相去甚远。东营县域出口总额从 2004 到 2007 年增长比较快。但威海 2004 到 2007 年的县域出口总额分别为东营县域的 5.74 倍、4.81 倍、3.42 倍和 2.45 倍。东营 2004 到 2007 年县域实际利用外资额分别是威海县域经济的 8.38%、2.96%、4.4% 和 5.92%。^③

二、东营市县域经济发展缓慢的原因分析

(一) 建市时间不长

东营这个 1983 年才设市的城市,由于受土地盐碱化、淡水资源缺乏以及黄河改道和泛滥等自然条件的影响,农业发展严重受限。在盐碱地上建立起来的东营,没有任何工业基础。第三产业起步更晚,对经济增长的贡献率也比较低。

(二) 过分依赖石油资源

东营的经济发展主要是靠石油以及由石油而发

展起来的相关化工产业,其他产业的发展非常薄弱。东营市的财政收入主要来源于胜利油田以及靠油田发展起来的相关产业。这导致了东营经济发展的整体水平也不是很高。

(三) 第三产业发展滞后

1. 服务业体制的制约

一是胜利油田服务行业存在限制进入和垄断现象,导致服务供给质量差、价格高,企业大包大揽,抑制了需求。二是由于就业压力,许多企业将本来应该由专业服务企业提供的服务活动长期内部化,以达到安置富余职工的目的,在一定程度上抑制了服务业的发展。三是社会保障体制还不完善,导致消费者倾向为未来进行储蓄而不愿增加当期消费。

2. 市场化程度较低

服务业发展滞后的根本性原因是市场化程度不高,市场在服务业资源配置中还没有充分发挥基础性作用。市场化程度不高的主要表现:一是非公有制经济在服务业中所占的比重仍然偏低,市场机制和市场体系还不健全,政企不分、行业垄断、限制经营的现象还存在,且各级政府管理的服价格仍然偏多。二是一些服务行业尚未进入符合市场经济规律的产业化发展轨道,增长方式粗放,企业经济效益亟待提高;福利型、事业型的服务业单位还很多,向经营型、企业型转变的步伐不快。三是发展环境不宽松,服务业很多行业的法律政策体系不健全,新兴服务业的发展缺乏规划和规范,相关政策法规不够健全配套。在服务业用地、用水、用电等诸多方面存在歧视性政策。

3. 产业内部结构不合理

东营服务业产业结构虽然发生了一些变化,但仍然不尽合理。这主要表现在:相对于面向生活的服务业快速增长,面向生产的服务业发展滞后;服务业内部传统行业比重仍然偏高,相对于东营所拥有的资源优势,如旅游资源、信息资源、智力资源、人才资源等,开发利用不够,蕴藏的巨大经济潜能未充分发挥出来;金融保险、运输邮电等行业发展速度虽然较快,但与东营的优势和潜力相比,仍有较大的发展空间和发展潜力。在服务业中,为国际和国内市场服务、体现现代化城市功能、具有外向辐射功能的行业,如会展旅游、现代物流、中介咨询、网络服务等,还处在起步阶段,市场运作也还不是十分规范。另外,零售、餐饮娱乐、旅游等流通行业和生活服务业,传统的运作方式仍为其主要特征。传统的分配、消费方式,如福利制度、社会服务体系、城乡壁垒等,也在一定程度上限制了服务业发展。^[3]

4. 服务型人才培养缺乏

受服务业人才职业化机制不畅的制约,从业人员素质参差不齐,缺乏一支能够熟练运用市场经济手段促进服务业发展的干部队伍。特别是在信息、物流、会展、文化、旅游、金融保险、商务服务等现代服务业领域,高层次人才缺乏已成为制约行业发展的重要因素。

(四) 区位偏僻,交通不便

首先,东营属于沿海城市却并不具备沿海地区经济发展的各种优势。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。黄河流经利津和垦利县,并在垦利入海,但黄河不能通航,而且沿海水深不够,触礁危险性高,垦利和广饶地区港湾狭窄,不具备建立港口的条件。东营港虽然正在建设当中,但沿岸的货运、客运量与其他港口城市是无法相提并论的。其次,东营地处山东省的北部,地理位置比较偏,铁路发展比较滞后,没有有机并网且过路车次少,难以形成流动通道。航班通行地区有限,至今还未开通国际航班,不利于外资的引进。再加上信息比较闭塞、运输成本比较高、产业结构比较单一、地广人稀等特点,都不利于大型经验交流会、贸易洽谈会的举办以及大型项目的引进。

(五) 制度和体制的制约

一是户籍制度的限制,农民进城落户比较困难。二是社会福利保障制度中,农民的社会医疗保险不仅数额少而且很难到位。三是教育培训制度中,农村不仅教育基础设施比较落后,教育水平低,而且进城后的职业培训得不到与城市人同等的待遇。这些都在一定程度上制约了农民工的流动和城镇化的发展。四是行政制度上县级政府缺乏自主权,而且上级审批层次过多,部分县级发展资金被县级政府截留。五是金融体制上县级金融机构缺乏自主权,且对县级企业贷款条件严格,农村资金以各种形式被抽走,农村信用社势单力薄等。

(六) 人才的制约

东营市是仅有183万人口的城市,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%。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。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。县域配套设施和发展空间与市区差别更大,对人才的吸引力更弱,高素质劳动力更短缺,发展后劲不足^[4]。

三、东营市县域经济发展的对策建议

(一) 推进工业化和农业产业化进程

首先要继续实施工业强县战略。工业强县指通过加快改造提升传统产业,大力发展高新技术产业和先进制造业,积极推动企业自主创新来逐步改变单纯依靠石油资源的工业发展格局,提高工业对经济的贡献率。要利用东营这个资源型城市的转型契机实现石油产业的优势延伸和优势再造,同时要把石油化工产业作为转型的基础产业加快实施,做大做强。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。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。^[5]当然主导产业的发展必须兼顾产业的协同效应,在现有的基础上以战略眼光引导新材料、生物医药、电子信息三大高新技术产业和机械制造等先进制造业的发展。其次要大力推进农业现代化。发展生态农业、观光农业、高效农业、外向型农业,通过多种促进方式把农业经济潜能充分挖掘和释放出来,通过大力发展特色创税农业培育新的农业税收财源增长点。大力发展农业龙头企业,发挥龙头企业的品牌效应和带动作用,辅以政府扶持和市场运作等多种形式积极培育、壮大龙头企业的加工和销售能力。同时利用本地现有资源,加快实施品牌带动战略,在培育黄河口系列农产品品牌上做文章,加大项目包装和推介力度,发展特色农业经济。^[6]

(二) 大力发展第三产业,优化服务业发展环境

放宽市场准入门槛,促进现代服务业加快发展。要允许和鼓励各类资本以独资、合资、合作、联营、参股、特许经营等方式进入,且实现内外资的同等待遇,在实施优惠政策的投资领域,其优惠政策对所有投资主体同样适用。同时要降低准入门槛,制定合理的市场主体资质、市场准入条件和服务质量标准,建立公开透明、管理规范 and 全行业统一的市场准入制度,废除不合理的带歧视性的有关规定,减少行政审批项目。简化专项审批手续,放宽集团公司和连

锁经营等条件限制。已经相关部门批准的民办学校、民办医疗机构、民办小型体育健身服务场所、民办报刊投递机构及私人图书馆等,均可以个体工商户、个人独资、合伙或公司制形式办理注册登记。允许各类人才以商标、品牌、技术、科研成果等无形资产评估作价出资组建文化企业。

进一步扩大开放,提高现代服务业的国际化水平。以石油装备业为例,国际石油装备博览会完成了初步告知的任务,但要继续宣传并加深印象,需要在过去的基础上每次突出一个重点、一个主题;在第一次顾客参观了解提出问题改进的基础上继续加强,按照告知、改进、不断联系、增强客户关系、增加忠诚这个系列思路逐步展开进行;政府继续支持装备行业协会和国际商会承担应该承担的责任和义务。例如以品牌为特许条件来保证产品质量和档次,统一东营石油装备对外形成价格标准和质量标准,支持研发和相关人才培养,按照国际化的标准来吸引和配备人才,协会以课题和项目的形式支持具有前瞻性的一些研发项目和人才培养,为产业的国际化打好基础。

创新旅游业发展思路,以生态旅游与休闲旅游为切入点,加强旅游相关设施建设。依托南宋大殿、孙武祠等历史文化景观以及黄河口湿地、飞雁滩百鸟乐园、黄河入海口风景区等自然景观,利用黄河入海口附近地广人少、没有农田、平坦少树、四季有风的特点,建立一个滑翔的专营地;联合胜利油田,搞油田工业旅游,了解石油风云和历史;结合东营遍地荷花的特点,搞荷花节旅游。针对周边地区游客,积极发展以周末、假日游为主的中短途旅游线路,同时拓展长线旅游线路。加强旅游服务体系建设,围绕吃、住、行、游、娱、购六大要素,加快发展宾馆、餐饮、旅游购物、旅游交通、文化娱乐、运动休闲、医疗保健等服务行业。

(三) 加强基础设施建设,增强县域支撑能力,降低区位优势影响

一是加快黄(骅)东(营)大(家洼)铁路建设,与大(家洼)莱(州)龙(口)铁路接轨,形成东至烟威,北至京津的环渤海铁路通道。二是积极推进德(州)龙(口)烟(台)铁路建设,德龙烟铁路进入东营市后,从利津大田家跨过黄河,经史口,沿广蒲沟北岸向东,从东营东南与大(家洼)莱(州)龙(口)铁路相接,可以有效增加与腹地的联系。另外,要加快疏港铁路建设和火车站改造,完善航空网络,加强信息基础设施的建设等。

(四) 积极推进政府职能的转变

市级政府对县级政府要适当放权,简化审批层次。同时要加大对县的支持力度,并保障县级补助资金的及时到位。各县要把政府的职能真正转变到“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”上来,切实解决政府职能的越位、缺位和错位问题。全面推进行政审批制度改革,切实解决部门之间职能交叉、权责脱节、多头审批等问题。积极创造各种条件,让社会组织、企业和公民更广泛地参与公共事务管理。

(五) 改变一些传统的不合理的制度

县域经济的发展要以城镇化为支撑,首当其冲的是改革户籍制度、用工制度和社会福利保障制度,消除一切不利于城镇化发展的政策性障碍,为城镇化建设营造一个宽松的发展环境。

(六) 大力实施“文化促动”战略

加快文化建设和发展,提高城市文明水平,充分挖掘文化资源,加强文化设施建设,繁荣发展文化事业;完善社会保障体系,大力发展医疗教育卫生和体育事业,提高人民健康水平,搞好人口综合服务,提高人口素质。加大科技、人才支持力度,提升县域经济层次和水平。

四、总结

东营市整体经济发展水平不高,城市化水平偏低,对外开放水平不高。主要是由于土地盐碱化和

淡水资源缺乏等自然环境的影响,农业的发展受到牵制,工业比重过大,对石油资源的依赖性太强,第三产业发展严重滞后等经济结构问题。县域经济发展的核心对策是尽快发展和提升第三产业水平和石油技术服务能力。

[参考文献]

[1] 王青云. 县域经济发展的理论与实践[M]. 北京: 商务印书馆, 2003: 33-34

[2] 曲丹. 东营市工业结构及发展战略分析[J]. 石油大学学报: 社会科学版, 2004, 20(2): 52-53.

[3] 张秀香. 大力发展东营市现代服务业的思考[J]. 中国石油大学学报: 社会科学版, 2006, 22(4): 48.

[4] 种效博. 东营市高效生态经济示范区建设问题研究[J]. 中国石油大学学报: 社会科学版, 2009, 25(3): 30.

[5] 王舜增, 赵海. 东营市发展石油装备制造业分析[J]. 中国石油大学学报: 社会科学版, 2008, 24(3): 35.

[6] 徐静. 增加东营市财政收入的有效途径探索[J]. 中国石油大学学报: 社会科学版, 2009, 25(2): 35.

注释:

① 资料根据 2008 年广饶县、利津县和垦利县统计局统计报告整理。

② 资料根据 2008 年东营市国民经济与社会发展统计公报整理。

③ 资料根据东营市、威海市 2006—2008 年统计年鉴整理。

[责任编辑:陈可阔]

On County Economic Development Strategies in Dongying City

GAO Xin-Wei¹, ZENG Jiao²

(1. School of Economics and Management, China University of Petroleum, Dongying, Shandong 257061, China;
2. Department of Economics, Dalian University of Technology, Dalian, Liaoning 116024, China)

Abstract: The overall level of county economic development in Dongying City is not high and very uneven. An industrial economy system built up on oil resources has been slowing down with the oilfield failure. Internalization and its historical reasons in oilfield service sectors have caused the tertiary industry to lag behind, less than half the provincial average. Geographical and transport constraints make it difficult to be open to the outside world and urbanization of low level. Developing county economic development in Dongying City makes it necessary to optimize the soft and hard environment of the tertiary industry, strengthen infrastructure construction, change the functions of government, and give full play to the existing characteristics of the edge.

Key words: Dongying; county economy; strategies