

东北振兴战略演进轨迹及其未来展望 *

The Evolution Track and Coming Prospects of the Strategy of Revitalization in Northeast Region

许 欣

内容提要 东北地区是我国重要的工业基地,在国家发展全局中举足轻重。党中央、国务院历来高度重视东北振兴工作。改革开放以来,东北地区等老工业基地振兴战略的实施经历了以企业技术改造为重点的老工业城市改造,以东北地区为重点的老工业基地振兴和新一轮东北振兴等阶段,期间的重点任务和主要政策各有异同。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央作出了实施新一轮东北地区等老工业基地振兴的战略部署,取得了举世瞩目的成就。深入分析和系统梳理改革开放以来东北振兴战略的推进历程和政策实施效果,对研究全国区域协调发展和产业转型升级,具有重要的理论价值和现实意义。

关键词 改革开放 40 年 东北振兴战略 区域协调发展战略

作者单位 国家发展和改革委员会东北等老工业基地振兴司 北京 100824

Xu Xin

Abstract: The northeast region is an important industrial base in China, which plays a decisive role in the development of the nation. The Central Committee of the Party and the State Council have always attached great importance to the revitalization of the northeast region. Since the reform and opening up, the revitalizing strategy of the old industrial bases in northeast region has experienced several stages, namely remolding old industrial cities with the emphasis on technological transformation of enterprises, revitalization of the old industrial base which focuses on the northeast region, and the new round of revitalization of the northeast region. The key tasks and major policies of each period have similarities and differences. Since the 18th CPC National Congress, The Central Party Central Committee, with Comrade Xi Jinping as the core, has made a strategic deployment of the revitalization in a new round of old industrial bases, and the revitalization of the northeast region achieved significant success. In depth analysis and systematic review of the promotion process and implementation effect of Northeast Revitalization Strategy since the reform and opening up, it is helpful to study the coordinated development and industrial transformation and upgrading in the whole country, which highlights the significance both on theory and practice.

Key words: 40 years since reform and opening up, the strategy of revitalization in northeast region, regionally coordinated development strategies

东北地区包括东北三省(辽宁省、吉林省、黑龙江省)和内蒙古自治区东部五盟市(呼伦贝尔市、兴安盟、通辽市、赤峰市和锡林格勒盟,简称“蒙东地区”),总面积 145 万平方公里,总人口约 1.2 亿人,是新中国成立后我国最早形成并在区域上和产业结构上相对完整的大经济区,也是建立最早、规模最大的重工业基地。

* 该标题为《改革》编辑部改定标题,作者原标题为《改革开放四十年来东北振兴战略的政策演进》。

新中国成立初期,国家集中力量在东北地区布局建设了一批重工业和资源开采加工企业,聚集了一批关系国民经济命脉的战略产业和骨干企业。特别是“一五”时期,国家安排的苏联援建重大项目156项中(实际实施150项),东北三省合计占58项,占实际实施项目数量的38.7%。围绕这58个重点项目,又配套建设了上千个大中型项目,由此奠定了东北地区作为新中国重工业基地的基础。^[1]“二五”时期,国家投资的重点仍然在东北地区。经过两个五年计划的建设,东北地区初步建设成为国家重要的机械装备和能源原材料工业基地。据统计,改革开放之前,东北地区工业总产值占全国的比重保持在17%以上。

改革开放以来,东北老工业基地的建设继续向前推进,但是由于体制性、机制性、结构性矛盾,东北地区与沿海发达地区的差距不断扩大。为解决这一问题,党中央、国务院于21世纪初启动实施东北地区等老工业基地振兴战略。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高瞻远瞩、审时度势,作出了实施新一轮东北地区等老工业基地振兴的战略部署,取得了举世瞩目的成就。党的十九大对新一轮东北振兴工作提出了新的要求,明确提出“深化改革加快东北等老工业基地振兴”,对东北振兴工作提出了新的要求。深入分析和系统梳理改革开放以来东北振兴战略的推进历程和政策实施效果,对研究全国区域协调发展和产业转型升级,具有重要的理论价值和现实意义。

一、改革开放以来东北振兴战略的演进历程

改革开放以来东北振兴战略的演进,大致可分为三个阶段。

(一)20世纪八九十年代以企业技术改造为重点的大型老工业基地改造

党的十一届三中全会作出将全党的工作重点转移到以经济建设为中心的社会主义现代化建设上来的重大决策,提出了“两个大局”的战略思想,沿海地区发展速度大大加快。^[2]1978~1995年,东部沿海地区吸引外资占全国吸引外

资总额的84.7%,基本建设投资超过全国的一半。与此同时,东北地区与东部地区发展差距逐步扩大。1978~2000年,东部、中部、西部和东北地区的地区生产总值年均增长速度分别为12.01%、9.99%、9.74%和8.58%,东北地区增速最慢,与东部地区相差3.43个百分点。除东北地区外,全国其他地区的老工业基地受管理体制和经济结构影响,也同步出现增速放缓现象。

为解决这一问题,“七五”时期,国家有关部门着手开展以东北地区为重点的大型老工业基地的调整改造工作。“七五”计划明确提出,“加快现有企业技术改造步伐,重点改造上海、天津、沈阳、大连等老工业城市 and 老工业基地。积极利用各种外资、侨资,引进先进适用技术和必要的关键设备。加快三线建设的调整和改造。对于布局合理、产品方向明确、经济效益好的企业,进一步充实完善,提高技术水平,改进经营管理;对于建设基本成功,但因受能源、交通、信息等条件的制约,能力没有充分发挥的企业,加强技术改造,补充完善生产能力;对于少数厂址存在问题,产品没有明确方向,无法维持下去的企业,通过关、停、并、转、迁等办法,进行必要的调整”。1984年,国家经贸委设立了老工业基地调整改造基金,并确定上海、天津、武汉、重庆、沈阳、哈尔滨等6个老工业城市为老工业基地重点改造城市。“八五”期间,国家对这6个老工业基地重点改造城市提供专项贷款202亿元(当年价),并出台了重点工业企业减免税利、补贴亏损、贷款贴息等方面的政策。1987年,国家有关部门又批准将4个老工业城市(沈阳、大连、重庆、武汉)列为经济体制改革城市试点,实行利润包干、承包经营责任制等“政策调整型”改革。这些改革政策和配套资金的支持,取得了不同程度的成效,部分老工业基地经过改造,焕发出蓬勃生机。

可以看出,这一时期的老工业基地调整改造还不是一个区域战略,它的任务主要体现在国有企业布局调整和企业技术改造上,政策聚焦在企业布局调整、产品结构调整、企业技术改

造、稳定职工队伍等方面,区域上虽然对东北地区沈阳、大连、哈尔滨等城市予以倾斜支持,但同时也兼顾东中西部的典型老工业基地。^[3]

(二)21 世纪初期启动实施东北地区等老工业基地振兴战略

“九五”期间,在继续以大型老工业城市为重点推进调整改造的同时,东北老工业基地的振兴发展问题愈来愈受到党中央、国务院的重视。1995 年,国务院召开会议,专门研究辽宁老工业基地调整改造问题,决定将辽宁作为“九五”时期老工业基地调整改造试点。同时,国家对黑龙江、吉林等东北地区老工业城市的投入也不断加大。“九五”计划提出,“积极支持和促进东北等地的老工业基地改造和结构调整”,“充分发挥其基础雄厚、人才聚集的优势,结合国有经济布局调整,优化产业结构、企业组织结构和地区布局,形成新的优势产业和企业,有条件的地区要成为新的装备制造基地。积极稳妥地关闭资源枯竭的矿山,因地制宜地促进以资源开采为主的城市和大矿区发展接续产业和替代产业,研究探索矿山开发的新模式”。

2002 年 11 月,党的十六大报告明确提出“支持东北地区等老工业基地加快调整和改造”。2003 年 10 月,中共中央、国务院印发《中共中央、国务院关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》,正式启动实施东北地区等老工业基地振兴战略,明确提出“支持东北地区等老工业基地加快调整改造,是党中央从全面建设小康社会全局着眼作出的又一次重大战略决策,各部门各地方要像当年建设沿海经济特区、开发浦东新区和实施西部大开发战略那样,齐心协力,扎实推进,确保这一战略的顺利实施”。这标志着我国的老工业基地振兴政策从过去的企业和产业调整改造,正式成为以东北地区为重点的区域战略。

(三)党的十八大以来实施新一轮东北振兴战略

经济发展进入新常态后,在周期性和结构性因素的影响下,东北地区经济下行压力持续增大,部分行业和企业生产经营困难,民生问题

日益突出。党的十八大以来,习近平总书记多次到东北地区调研,召开专题会议,就东北振兴工作发表系列重要讲话,作出系列重要批示指示,作出了新的重大部署。新一轮东北振兴战略就是要解决东北地区对经济发展新常态的不适应问题,解决东北地区面临的深层次体制性、机制性、结构性问题,促进东北老工业基地提升发展活力、内生动力和整体竞争力,为长远发展奠定良好的基础。2016 年 2 月,《中共中央、国务院关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》发布,明确提出“当前和今后一个时期是推进老工业基地全面振兴的关键时期”,指出全面振兴东北地区等老工业基地“事关我国区域协调发展战略的实现,事关我国新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化的协调发展,事关我国周边和东北亚地区的安全稳定,意义重大,影响深远”,要求“适应把握引领经济发展新常态,贯彻落实发展新理念,加快实现东北地区等老工业基地全面振兴”。这标志着新一轮东北振兴战略正式启动实施。

2017 年 10 月召开的党的十九大深刻分析了国际国内形势变化,作出了中国特色社会主义进入了新时代、我国社会主要矛盾发生变化等重大论断,确立了习近平新时代中国特色社会主义思想的指导地位,提出了新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略,明确了决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的目标。党的十九大明确提出,“深化改革加快东北等老工业基地振兴”,同时在深化供给侧结构性改革、加快培育发展新动能、支持传统产业优化升级、培育若干世界先进制造业集群、加强创新体系建设、实施乡村振兴战略、推进新型城镇化、深化国有企业改革、扩大对外开放等领域也提出了与东北振兴紧密相关的新要求,新一轮东北振兴战略的实施进入了新阶段。

二、东北振兴战略实施以来的主要政策及其成效

2003 年 10 月,中共中央、国务院印发《中

中共中央、国务院关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》,指出“将老工业基地调整改造、发展成为技术先进、结构合理、功能完善、特色明显、机制灵活、竞争力强的新型产业基地,使之逐步成为中国经济新的重要增长区域”。2003年12月,国务院决定成立振兴东北地区等老工业基地领导小组。2004年,国务

院振兴东北地区等老工业基地领导小组办公室(以下简称振兴东北办)正式成立,全面负责东北地区等老工业基地调整改造和振兴工作。据不完全统计,在此期间,在国务院振兴东北办的积极推动下,国家先后制定实施了一系列支持东北振兴的政策(见表1),涉及基础设施、国债投资、财税、金融、国有企业改革、社会保障、科

表1 2003~2012年出台的关于东北振兴的相关政策文件

分类	文件名称
推动振兴的纲领性、综合性文件	中共中央、国务院关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见(2003年)
	国务院办公厅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(2005年)
	国务院关于加快振兴装备制造业的若干意见(2006年)
	国务院关于促进资源型城市可持续发展的若干意见(2007年)
	国务院关于东北地区振兴规划的批复(2007年)
	国务院关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见(2009年)
	国务院关于东北振兴“十二五”规划的批复(2012年)
关于深化体制机制改革的文件	国务院办公厅关于中央企业分离办社会职能试点工作有关问题的通知(2004年)
	国务院办公厅关于第二批中央企业分离办社会职能工作有关问题的通知(2005年)
	国务院办公厅关于东北地区厂办大集体改革试点工作的指导意见(2005年)
	国务院办公厅转发国资委关于加快东北地区中央企业调整改造指导意见的通知(2004年)
	国家税务总局关于加强东北地区扩大增值税抵扣范围管理有关问题的通知(2004年)
	财政部、国家税务总局关于印发《东北地区扩大增值税抵扣范围若干问题的规定》的通知(2004年)
	财政部关于进一步落实东北地区扩大增值税抵扣范围政策的紧急通知(2004年)
	财政部、国家税务总局关于落实振兴东北老工业基地企业所得税优惠政策的通知(2004年)
关于产业结构调整升级的文件	财政部、国家税务总局关于调整东北老工业基地部分矿山油田企业资源税税额的通知(2004年)
	财政部、国家税务总局关于豁免东北老工业基地企业历史欠税有关问题的通知(2006年)
	科技部关于印发《振兴东北老工业基地科技行动方案》的通知(2004年)
	国家发展改革委、国务院振兴东北办关于发展高技术产业促进东北地区等老工业基地振兴指导意见的通知(2005年)
	国土资源部、国务院振兴东北办关于印发《关于东北地区老工业基地土地和矿产资源若干政策措施》的通知(2005年)
	国家旅游局、国家发展改革委关于印发东北地区旅游业发展规划的通知(2010年)
	国务院办公厅转发发展改革委、农业部关于加快转变东北地区农业发展方式建设现代农业指导意见的通知(2010年)
关于保障和改善民生的文件	国家发展改革委关于印发东北地区物流业发展规划的通知(2011年)
	国务院关于同意辽宁省完善城镇社会保障体系试点实施方案的批复(2001年)
	中共中央办公厅、国务院办公厅关于印发《贯彻落实中央关于振兴东北地区等老工业基地战略进一步加强东北地区人才队伍建设的实施意见》的通知(2004年)
	建设部关于贯彻落实《中共中央、国务院关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》的意见(2004年)
	建设部关于推进东北地区棚户区改造工作的指导意见(2005年)
	国家发展改革委、教育部、财政部、人力资源和社会保障部关于印发促进东北地区职业教育改革创新指导意见的通知(2011年)

技人才、沉陷区治理等方面。

十多年来,在各方面的共同努力下,东北振兴取得了重要的阶段性成果。从总体指标看,东北三省 GDP 由 2003 年的不足 1.3 万亿元增至 2015 年的 5.8 万亿元,年均增长 11% 左右,人均 GDP 从 2000 美元增至 8000 美元,经济综合实力明显增强。从改革开放进程看,增值税转型、农业税减免等在东北地区先行先试,与周边国家和地区合作深入推进,沿海沿边全方位开放格局初步形成。从产业发展看,自主创新能力明显提升,部分重大装备研制走在全国前列,骨干企业的技术装备水平、生产制造能力、产品质量和创新能力显著提高。辽宁的高档数控机床、新型船舶,吉林的轨道客车、商用卫星,黑龙江的燃气轮机、工业机器人等居全国领先水平,有的达到世界先进水平,粮食综合生产能力显著提高。从民生保障看,社会保障体系逐步健全,资源枯竭城市经济转型得到有力的政策支持,棚户区、城区老工业区、独立工矿区、采煤沉陷区改造全面实施。实践证明,党中央、国务院关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的重大决策是完全正确的,东北老工业基地实现全面振兴的前景是十分广阔的。

一是国有企业改革加快推进。国家支持东北老工业基地国有工业企业全面启动产权制度改革,通过政策性破产、核销呆坏账、分离企业办社会、剥离不良资产、豁免历史欠税、处置不良贷款等政策使国企卸下了沉重的历史包袱。十多年来,东北三省累计政策性破产企业 300 多家,安置职工 80 多万人。250 多家企业共分离企业办社会 1700 多家,涉及职工近 20 万人。

二是产业竞争力逐步重塑。国家加大对东北老工业基地重大技术装备自主化的支持力度。十多年来,百万千瓦核电、火电机组、特高压输变电设备,大型水轮机组,大型风电机组,百万吨乙烯装置,大型盾构机,高速动车组列车,先进船舶和海上钻井平台,高档数控加工中心和重型数控机床等一大批重大技术装备在老工业基地研制成功,在重大技术装备和国防科技工业等领域继续发挥着支柱作用。十多年来,东

北老工业基地引入了大连英特尔、沈阳宝马等一批具有影响的外资项目。企业“走出去”成效显著,沈阳机床等一批大型企业成功并购国外知名企业。

三是棚户区改造等重大民生工程全面实施。2005 年棚户区改造工程率先在抚顺、阜新两个资源枯竭型城市启动。近年来,发端于东北的棚户区改造全面推进,各级政府已累计投入 1700 多亿元,改造各类棚户区面积接近 3 亿平方米,460 万户、1460 万困难群众因此受益。教育、医疗、文化等社会事业加快发展,基本公共服务保障能力进一步增强。社会矛盾大大缓解,已成为和谐稳定的新东北。

四是资源枯竭城市突出问题有效缓解。2001 年国务院将阜新确定为全国第一个资源枯竭型城市经济转型试点市。2005 年国家确定了东北地区 5 个资源型城市经济转型试点城市,分别是阜新、伊春、辽源、白山、盘锦,而后又分三批界定了全国 69 座资源枯竭城市。国家加大力度支持资源枯竭城市发展接续替代产业,中央财政设立了资源枯竭城市转型转移支付,国家发展改革委设立了资源型城市发展接续替代产业专项补助资金,支持资源枯竭城市加快重大民生工程建设,修复生态环境。^[4]

五是生态环境和基础设施不断改善。东北地区累计造林 1 亿多亩,森林蓄积量超过 25 亿立方米,祖国北方生态屏障作用进一步增强。松花江、辽河等重点流域水质明显好转,全部消灭劣 Ⅴ 类水体。单位地区生产总值能耗和主要污染物排放稳步下降,完成国家下达节能减排指标。基础设施条件明显改善,高速公路、铁路、机场建设成效显著,港口吞吐能力达到超过 10 亿吨。第一条高速铁路(哈大客运专线)建成投运,第一座核电站(红沿河核电站)并网发电。辽宁大伙房水库输水工程、吉林引嫩入白、黑龙江尼尔基水利枢纽等重大水利工程进展顺利。

此外,在东北地区先行试点的基础上,国家还积极支持全国老工业城市和城区老工业区加快调整改造^[5],支持全国资源型城市和独立工矿区加快转型发展。

三、近年来东北振兴面临的新挑战

由于长期形成的深层次体制性、机制性、结构性矛盾,在周期性因素和国际国内需求变化的影响下,2014年以来,东北地区经济下行压力持续加大。2015年辽宁、吉林、黑龙江三省地区生产总值增速分别为3.0%、6.5%、5.7%,2016年三省增速分别为-2.5%、6.9%、6.1%,工业、财政、固定资产投资、进出口等主要指标增速也低于全国平均水平。

究其原因,一方面是我国经济发展进入新常态,“三期叠加”所造成的共性影响。另一方面是东北地区自身特有的体制性、机制性和结构性问题,主要表现在:体制机制方面,思想观念不够解放,市场化程度不高,国有企业活力仍然不足,民营经济发展不充分,科技与经济发展融合不够,增长过度依靠投资拉动;产业结构方面,主导产业大多还是传统产业,偏资源型、传统型、重化工型的产业结构和产品结构不适应市场变化,新兴产业发展偏慢,服务业发展滞后,经济发展的惯性和路径依赖太强;社会民生方面,职工收入偏低,就业压力增大,养老保险缺口扩大,棚户区、城区老工业区、独立工矿区改造和采煤沉陷区治理亟待深入。^[6]

可以说,虽然东北振兴取得了很大进展,但总体上仍是阶段性的,发展不平衡不充分的一些问题尚未解决。21世纪初期以来的东北振兴,聚焦国企改革和企业技术改造,使东北地区以重工业为主导的骨干企业竞争力大为提升,这与我国工业化和城镇化大发展的背景相适应,使得产品供不应求,促进了东北地区经济增长。近年来,随着我国经济发展进入新常态以及对外开放水平进一步提升,传统产业的市场需求发生深刻变化,东北地区冶金、石化、煤炭、油气、建材等行业面临较大过剩压力,同时发达国家和国内沿海发达地区装备制造等产业的竞争力不断增强,东北地区偏资源型、偏传统型、偏重化工型的产业结构越来越不适应市场的需要,再加上国企活力仍然不足,负担仍然较重、冗员仍然较多,民营经济发展滞后,产业结构不

够合理,产业链条较短等因素相互叠加,使得有效供给能力下降,经济增长旧动力减弱和新动力不足的结构性矛盾凸显。结构性问题又反过来激化东北地区行政管理体制不活、国有企业活力不足等深层次体制性、机制性问题,导致体制性、结构性问题互相交织,长期性、短期性问题互相叠加,历史性、现实性问题相互碰撞,使得东北地区当前发展的矛盾更加复杂。这些体制机制和结构问题影响了企业和市场,企业生产经营困难和市场需求不足影响了经济增速,经济增速放缓逐步传导民生,形成了一个相互影响和传导的链条。这些问题的核心归根结底是体制机制问题,是经济结构、产业结构问题,是如何充分发挥市场的决定性作用和更好发挥政府作用的问题。解决这些问题归根结底要靠深化改革,加快解决体制机制矛盾,促进经济结构、产业结构全面转型升级和旧增长动能转换。

四、新时期促进东北振兴的总体思路和重点任务

新一轮东北振兴,是对东北地区在“两个一百年”奋斗目标历史交汇期加快转型发展的全面部署,它既注重经济发展,又注重社会、文化、生态与经济协调发展;既强调体制改革,又强调结构调整;既着力推动工业振兴、城市振兴,又着力推动文化振兴、乡村振兴;既重视加快振兴发展步伐,又重视加快转变经济发展方式。振兴的领域更宽、范围更广、任务更重,在全国区域协调发展和产业转型升级全局中更加具有战略意义,需要通过实践不断完善政策体系,特别是要深化体制机制方面的改革,坚持不懈地探索、总结、创新。

(一)新一轮东北振兴的重要政策文件

按照党中央、国务院关于新一轮东北振兴的战略部署,近年来国家出台了一系列重大政策文件支持东北地区振兴发展。

一是2016年2月出台《中共中央、国务院关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》。这是继2003年《中共中央、国务院关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意

见》出台实施后,党中央、国务院在新的历史条件和时代背景下对东北地区等老工业基地振兴战略的丰富、深化和发展,是新一轮东北振兴战略的顶层设计。该文件围绕“四个着力”的重点任务,明确了未来十年老工业基地振兴的总体目标、战略定位、主要任务和配套措施,对东北地区明确了“五基地、一支撑带”的发展定位(即成为全国重要的经济支撑带,具有国际竞争力的先进装备制造业基地和重大技术装备战略基地,国家新型原材料基地、现代农业生产基地和重要技术创新与研发基地)。

二是2014年8月出台《国务院关于近期支持东北振兴若干重大政策举措的意见》。该文件按照立足当前、着眼长远、分类施策的原则,提出了一批近期可操作可实施的政策举措,提出了76项东北振兴近期重点任务和139个配套重点项目。

三是2016年11月出台《国务院关于深入推进实施新一轮东北振兴战略加快推动东北地区经济企稳向好若干重要举措的意见》。该文件是党中央、国务院关于新一轮东北振兴的决策部署的细化、实化和具体化,是中央支持东北振兴政策举措的具体化。

四是出台一批配套政策文件。国家有关部门相继印发了《东北振兴“十三五”规划》《推进东北地区等老工业基地振兴三年滚动实施方案》等专门支持东北振兴的具体政策举措。围绕支持东北地区民营经济发展、创新驱动东北老工业基地振兴发展、沈阳全面改革创新试验、支持老工业城市和资源型城市产业转型升级、建设产业转型升级示范区、东北地区玉米收储新机制、开展东北地区与东部地区对口合作、推动老工业基地职业教育“双元制”改革、加快城区老工业区和独立工矿区改造、推进采煤沉陷区治理等方面出台了一批配套政策措施,启动建设大连金普新区、长春新区、哈尔滨新区和中德(沈阳)高端装备制造产业园等重大开发开放平台。

(二)新一轮东北振兴的总体思路

《中共中央、国务院关于全面振兴东北地区

等老工业基地的若干意见》明确提出了新一轮东北振兴的总体要求、战略定位、主要任务、工作重点和政策措施。文件强调新一轮东北振兴,要按照党中央、国务院决策部署,牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,适应和把握我国经济进入新常态的趋势性特征,坚持稳中求进工作总基调,以提高经济发展质量和效益为中心,保持战略定力,增强发展自信,坚持变中求新、变中求进、变中突破,着力完善体制机制,着力推进结构调整,着力鼓励创新创业,着力保障和改善民生,加大供给侧结构性改革力度,解决突出矛盾和问题,不断提升东北老工业基地的发展活力、内生动力和整体竞争力,努力走出一条质量更高、效益更好、结构更优、优势充分释放的发展新路,为实现“两个一百年”奋斗目标作出更大贡献。^[7]这些要求,可以从以下几个方面来认识:

一是立足新阶段解决新问题。东北振兴现在面临的问题仍然是体制机制问题和结构性问题,但问题的内涵和此前启动东北振兴战略时已有很大不同,现在遇到的问题更多的是转型和发展中的问题,是“爬坡过坎、滚石上山”过程中的问题。根据新的形势,中央强调要把提高经济发展质量和效益、加大供给侧结构性改革力度放在核心位置,这既体现了东北地区的特点和当前面临的突出问题,也是经济发展新常态下东北振兴的客观要求。^[8]以提高经济发展质量和效益为中心,意味着发展要更加全面,不唯速度论速度,不唯投资论投资,而是要着力推进供给侧结构性改革,提高全要素生产率,提高投资回报率,使企业利润和财政收入稳定增长,劳动报酬和居民收入持续改善,在注重质量和效益前提下保持经济中高速增长,努力实现有质量、有效益、可持续的增长。

二是围绕新定位谋划新目标。按照党中央、国务院对东北振兴的总体定位,《中共中央、国务院关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》在深入分析国内外经济形势,进一步分析东北区情的基础上,对东北全面振兴的目标提出了明确要求。第一阶段,到2020年东北地

区与全国同步实现全面建成小康社会目标,在重点领域和关键环节改革上取得重大成果,转变经济发展方式取得重大进展;第二阶段,在此基础上,争取再用10年左右时间,也就是到2030年,东北地区实现全面振兴,走进全国现代化建设前列,成为全国重要的经济支撑带,具有国际竞争力的先进装备制造业基地和重大技术装备战略基地,国家新型原材料基地、现代农业生产基地和重要技术创新与研发基地。^[9]这就要求东北地区加快实现第一个百年奋斗目标,全面建成小康社会,再乘势而上开启全面建设社会主义现代化新征程,向第二个百年奋斗目标进军。

三是落实新发展理念探索新路径。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央科学分析国内外经济发展形势,准确把握我国基本国情,提出了创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念。新一轮东北振兴要适应和把握新时代的新要求,贯彻落实发展新理念,紧紧围绕完善体制机制、推进结构调整、鼓励创新创业、保障和改善民生四大核心任务,攻坚克难,善作善为,破解发展难题,增强发展动力,厚植发展优势,努力实现体制再造、结构优化、动力转换、成果共享,走出一条质量更高、效益更好、结构更优、优势充分释放的发展新路。

四是针对新形势出台新政策。东北振兴有特殊的地位,当前也存在特殊的困难,《中共中央、国务院关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》按照问题导向和目标导向,从体制机制改革、产业结构调整、鼓励创新创业、保障和改善民生、支持城市转型、建设生态文明、加强基础设施建设等方面提出了一批重大政策、重大工程和重大项目。各有关部门也根据该文件进一步出台了一系列有针对性、可操作的配套政策、措施、方案。

(三)新一轮东北振兴的重点任务

做好新一轮东北振兴各项工作,要按照党中央、国务院有关文件的要求,重点在“四个着力”上下功夫。

一是着力完善体制机制。深化改革开放是

全面振兴老工业基地的治本之策。东北地区面临的核心问题是体制机制问题,是经济结构、产业结构问题。要按照中央部署和要求,对转变政府职能、国资国企改革、民营经济发展、厂办大集体改革、国有林区垦区改革、重大工程融资改革等重点专项改革,多出实招,抓好落实,加快形成同市场更紧密对接、充满内在活力的新体制和新机制,激发整个区域的发展活力。^[10]要主动融入积极参与“一带一路”建设,对接京津冀协同发展,做好与东部部分省市的对口合作,构建区域合作新格局。

二是着力推进结构调整。增强产业竞争力是全面振兴老工业基地的关键之举。结构问题是东北近期需要解决的迫切问题,解决东北地区的结构性问题,核心是改变依靠“原”字号、“初”字号的产业结构和产品结构。^[11]要加快促进装备制造等优势产业提质增效,积极培育新兴产业新业态,大力发展以生产性服务业为重点的现代服务业,加快发展现代化大农业,不断提升交通、能源等基础设施水平,加快构建战略性新兴产业和传统制造业并驾齐驱、现代服务业和传统服务业相互促进、信息化和工业化深度融合的产业发展新格局。

三是着力鼓励创新创业。提升创新引领支撑能力是全面振兴老工业基地的决胜之要。抓创新就是抓发展,谋创新就是谋未来,不创新就要落后,创新慢了也要落后。要积极完善区域创新体系,促进科教机构与地方发展紧密结合,加大人才培养和智力引进力度,积极营造有利于创新的政策环境和制度环境,把创新作为培育东北老工业基地内生发展动力的主要生成点,加快形成以创新为主要引领和支撑的经济体系和发展模式。

四是着力保障和改善民生。使人民有更多获得感是全面振兴老工业基地的稳定之基。民生是发展,民生也靠发展。把民生保障好,才能坚定不移推进体制机制改革创新。把民生和发展有机衔接起来,促进东北老工业基地加快转型发展,才能更好地保障民生。^[12]要坚持把保障和改善民生作为根本的出发点和落脚点,全力

解决好人民群众关心的重大民生问题,加快推进脱贫攻坚,保障民生链正常运转。要把握好发展和民生互相牵动、互为条件的关系,找准民生和发展的结合点,在保障民生的基础上,推进城市更新改造和城乡公共服务均等化,支持老工业城市转型和资源型城市可持续发展,全面实施城区老工业区、独立工矿区和棚户区改造,积极打造北方生态屏障和山青水绿的宜居家园,使发展成果更多更公平惠及全体人民。

“四个着力”相互联系、相辅相成、逻辑贯通,具有很强的针对性。立足于“四个着力”,客观上要求新一轮东北振兴由侧重企业和产业改造,转向全面推动经济转型、社会转型、产业转型、城市转型和生态转型,在领域上更加全面、更加深入。

(四)实施新一轮东北振兴战略的新要求

新一轮东北振兴,涉及发展理念、发展方式的根本转变,是一项全面系统的工程,落实好新一轮东北振兴的新任务,核心是以全面深化改革为引领,推动东北地区经济全面回稳向好,加快老工业基地振兴和资源型地区经济转型发展步伐。

一是坚持标本兼治,完善体制机制。东北地区在全国各区域中进入计划经济最早,退出计划经济最晚,受计划经济影响较深,东北要全面振兴,创新体制机制是治本之策。新一轮东北振兴要将全面深化改革作为振兴各项工作的引领,继续转变政府职能,深化简政放权,优化投资营商环境。要开展国有企业综合改革试点和混合所有制改革试点,加快解决国企改革历史遗留问题。要加快推进养老保险制度改革,争取率先在东北地区实行基本养老金中央调剂制度。^[13]要抓住机遇着力解决体制机制问题,营造良好的民营企业发展环境,促进东北地区加快形成同市场完全对接、充满内在活力的新体制和新机制。

二是坚持重点突破,推进结构调整。要准确把握经济发展新常态下东北地区产业转型升级和新旧动能转换的战略定位,把提高制造业核心竞争力、再造产业竞争新优势作为主攻方向。

既要用新技术加快改造传统产业,延伸产业链,推动传统行业在转型中培育新动能,又要把握培育新兴产业放在更加重要的位置,发挥装备制造业的优势,加快建设现代制造业基地,集中资金和政策加快发展壮大工业机器人及智能装备、先进发动机、集成电路装备、轨道交通装备、电子信息、生物医药、新材料、新能源、新能源汽车等一批有基础、有优势、有竞争力的新兴产业。要积极支持东北地区绿色发展,制定促进东北地区寒地冰雪经济发展的政策,培育发展智能制造、海洋经济、绿色有机食品和特色旅游业。

三是坚持创新驱动,鼓励创新创业。东北历史上布局了大量的科研院所和高等院校,科技创新的实力很强,人才人力资源雄厚。新一轮东北振兴,一定要充分发挥创新的支撑作用,支持重点区域构建创新策源地,引导沈阳、大连、长春、哈尔滨等中心城市进一步加大对创新驱动和新动能培育的支持力度,支持科技成果转移转化,实施东北振兴重大创新工程,打造东北振兴创新引擎。要创新金融支持实体经济发展的有效途径,组建“东北振兴金融合作机制”。要积极营造有利于创新的政策环境和制度环境,把引进人才、培养人才、留住人才、用好人才放在优先位置,激发调动全社会的创新创业激情。

四是坚持以人为本,保障和改善民生。东北地区老工业城市和资源枯竭城市分布集中,城市棚户区数量多,保障和改善民生任务繁重。新一轮东北振兴,必须全力解决好人民群众关心的教育、就业、收入、社保、医疗卫生、食品安全等问题,确保贫困人口如期脱贫,贫困县全部摘帽;必须把握好发展和民生互相牵动、互为条件的关系,找准民生和发展的结合点,实施好棚户区、城区老工业区、独立工矿区、采煤沉陷区改造等重大民生工程,支持老工业城市和资源型城市更新改造,培育形成新的经济增长点。^[14]要加快实施安全饮水、电网升级、道路建设等重大民生工程,加快建设京沈高铁,规划建设东北东部快速铁路和东北西部快速铁路,贯通东北快速铁路网络,提高人流物流的便捷性,使发展成果更多更公平惠及全体人民,让人民群众有更

多获得感。

五是坚持引领带动,发挥平台试点的支撑作用。近年来,国家选择有条件、有代表性的地区组织开展了各类型的试点示范,建设了一批特色鲜明、示范性强的重大开发开放平台,发挥了重要的示范带动作用,有些已经发展成为国家重要的增长极。要支持东北地区的全面改革创新试验区域和国家自主创新示范区、国家级新区、产业转型升级示范区、国家双创示范基地、自由贸易试验区等平台率先深化改革,打造体制机制改革的先行区,吸引社会资本进入和重大项目建设,培育新的增长点,进而带动所依托城市的功能升级,并通过中心城市的发展带动城市群及更大区域的发展,形成“试点示范区域——中心城市——城市群——更大区域”的递推式区域发展模式,优化东北地区发展空间布局,以点带线、以线促面推动东北振兴。^[15]

六是坚持开放带动,实现内外联动发展。加快建立健全东北地区与东部地区对口合作机制。通过学习东部对接东部,积极将东部地区的新思想、新观念、新技术、新产业、新模式、新业态引入东北地区。以沈阳与北京、天津与长春对口合作为契机,支持东北地区与京津冀在创新和产业合作、旅游业发展、清洁能源供应方面开展对接。以黑龙江与广东、大连与上海、辽宁与江苏、吉林与浙江对口合作为契机,加强与长江经济带和珠江三角洲地区的深度合作。要积极参与“一带一路”建设,深化中俄地区合作,加快大连东北亚国际航运中心和中德(沈阳)高端装备制造产业园建设。 **Reform**

参考文献

[1]董志凯 吴江:《新中国工业的奠基石:156项建设研究》,广东经济出版社,2004年

[2]张可云:《区域经济政策》,商务印书馆,2005年

[3]金凤君:《东北地区振兴与可持续发展战略研究》,商务印书馆,2006年

[4]宋晓梧:《大力促进我国资源型城市可持续发展》,《宏观经济研究》2006年第3期,第3~7页

[5]魏后凯:《中国区域政策:评价与展望》,经济管理出版社,2011年

[6]范恒山:《推进新一轮东北振兴要处理好若干重大关系》,《中国经贸导刊》2016年第14期,第40~41页

[7]王一鸣:《新一轮东北振兴的时代背景和总体思路》,《中国经贸导刊》2016年第10期,第49~50页

[8]范恒山:《坚定信心 迎难而上 奋力推进东北地区实现全面振兴》,《宏观经济管理》2016年第8期,第14~16页

[9]周建平:《精准施策 推动东北地区经济企稳向好》,《中国投资》2017年第3期,第47~49页

[10]杨荫凯:《东北地区全面振兴的新特点与推进策略》,《区域经济评论》2016年第9期,第85~93页

[11]国家发展和改革委员会:《东北振兴“十三五”规划》,中国计划出版社,2017年

[12]曲伟 曲晓慧 姜春海:《新一轮东北振兴的体制机制、区域合作与资源型城市转型》,《改革》2016年第9期,第59~67页

[13]苏明政 徐佳信 张满林:《东北振兴政策效果评估》,《上海经济研究》2017年第4期,第112~117页

[14]赵昌文 李晓华 李政:《新一轮东北振兴》,《改革》2015年第9期,第6~30页

[15]李凯 易平涛 王世权:《2016东北老工业基地全面振兴进程评价报告》,经济管理出版社,2017年

(责任编辑:文 骐)