



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成果要报 》

2017年第7期

（总第77期）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2017年02月14日

当前东北地区经济下行成因与对策分析

薄文广

【内容简介】当前，东北地区已呈现出经济下行态势且趋势愈发明显。重工业和国企为主双单一经济结构、创新能力较低引致价值链低端化、外部资源利用较少和人才外流以及地方政府低水平路径依赖等因素相互强化，使当前东北经济陷入不利循环累积困局。对策上，应以中央分类指导精准施策为基础、高效服务型有为地方政府构建为突破、产业结构优化和升级为根本、创新创业能力提升为支撑、加大对内和对外开放为保障。

黑龙江龙煤集团欠薪事件、东北经济断崖式下滑、投资不过山海关等新闻事件使得东北经济振兴成效等问题再次获得了全社会的关注，党和国家领导人也多次就东北经济振兴发表重要讲话，这些都说明了东北经济转型发展的复杂性和艰巨性。

自从2003年东北振兴战略实施以来，东北地区经济发展经历了一段较高速增长时期。但在进入到2013年后，东北地区经济增速以超过全国平均水平的趋势呈现下行特征，且下滑态势日益明显。2014和2015年，东北地区经济增长率为5.97%和5.07%，仅为同期全国平均水平的81%和73%。2016年第一季度，辽宁经济甚至出现了同比增长率仅为-1.3%的负增长。

一、当前东北地区经济下行原因分析

1. 重工业和国企为主双单一经济结构易受外部环境变化影响

2003年后，东北地区重工业比重有所下降，但2014年，东北地区重工业占比依然高于全国平均水平近9个百分点，且集中在钢铁，煤炭，石油等产业。对重工业特别是对基础能源的过度依赖，使得东北地区经济发展易受外部环境变化的影响。“十二五”以来，世界主要经济体对大宗产品需求下降，这对东北地区相关产业发展造成了严重不利影响。

东北地区经济主要以国企为主，2015年，在全部规模以上工业企业总资产中，国有控股企业所占比例平均为38.9%，而东北地区国有控股企业所占比例平均为51.6%，黑龙江省更是高达61.4%。民营企业普遍规模较小，且多依附国企上下游发展。

2. 创新能力较低导致产业发展停留在价值链低端

虽然东北地区高等院校和科研机构众多，但研发成果当地转化率不高，更为重要的是，东北地区企业研发投入和研发产出处于全国最落后地位。2014年东北地区规模以上工业企业中，有研发机构企业数和有研发活动企业数占比分别是全国平均水平28.32%和42.37%，主营业务收入中新产品所占比重为7.28%，不仅低于全国平均水平（12.90%），甚至低于西部地区水平（7.8%）。

研发投入落后使得东北地区产业大多集中在产业链低端。乙烯产能占全国23%左右，但其下游化学纤维产能不足全国1%。2005年至2013年间，东北地区集成电路、微型电子计算机等高端装备制造业产品在全国占比不到0.5%。

此外，一些战略新兴产业发展得到了国家政策大力扶持，其在中国经济版图中所占比重也日益上升，而按照行业增加值排序，东北三省前10大产业中均没有战略新兴产业。

3. 外部资源利用较少和人才流出使得经济发展日益封闭化

2015年，东北地区进出口贸易总额占全国比重为3.44%，而同期东北GDP占全国比重8.4%。在外部资源利用上，东北地区日益呈现封闭化特征。

由于经济发展较慢以及营商环境不佳，使得外来资本较少流入东北地区。2015年，辽宁省吸引外国直接投资同比降幅高达34.4%。根据《中国股权投资市场2015全年回顾与展望》报告统

计，2015年东北地区吸引天使投资额仅占全国0.07%。

此外，2010年东北三省历年累加的人口净流出规模达到219万人，相比2000年的净流出规模，扩大了5倍。

4. 地方政府低水平路径依赖使东北经济日益桎梏

国家对东北地区相继出台了众多的发展战略或是帮扶举措，但东北地区地方政府一直没有创新利用好这些含金量较高的战略或政策。

当前，各个地区能否充分利用国家批复的各种发展战略在很大程度上取决于地方政府是否能够有效充分的和中央及相关部门进行有机互动以及各方的利益博弈顺利与否。东北地区地方政府依然还停留在简单的“等靠要”的低水平传统老路。

此外，低水平政府管理和治理又使得人才和资本对东北地区更加远离。根据社科院数据统计，仅以办企业所需登记物权流程来讲，上海只要4步，而东北地区最少城市沈阳需要12步。

二、促进东北地区经济振兴的对策建议

1. 中央分类指导精准施策为基础

中央政府近年相继出台了多个支持东北地区经济振兴的举措，但几乎都是一刀切，在实践中面临针对性不强等问题。当前，东三省呈现日益分化，吉林发展速度与全国水平相当，黑龙江与全国差距不断缩小，辽宁压力最大。中央应针对东北一些资源枯竭地区及城市、棚户区集中地区、偏远落后地区以及中心城市等不同类型的区域实施差异化支持策略。

目前中央及部委扶持资源由于条块分割都是各行其是，成为了“撒胡椒面”式的均等化支持，建议中央整合和打包相关资源，同时制定市场化分配资源和第三方为主后续评估机制，以更好为国内区域政策管理和完善进行有益探索。

中央政府也应改变过去更加注重资金和项目的硬支持方式，转而更多给予制度创新和先行先试的软支持，如中央组织南方发达省份与东北三省建立长期的对口合作机制，中央部委专业人才在相应业务部门挂职锻炼等。

2. 高效服务型有为地方政府构建为突破

当前东北地区低水平政府管理已成为了阻碍东北经济振兴的体制原因。东北应以辽宁自贸区获批为契机，建立和完善准入负面清单、行政审批权力清单、政府监管清单等清单管理体系，减少地方政府对市场的不合理干预和对市场主体的不合理管制，建设各企业主体公平竞争的市场体系，打造高效服务型有为地方政府。

当前,对于推出的一些相关改革政策特别是一些涉及到原有规定和政策的举措，地方政府人员更多选择（个体）风险最小的原则非（集体）收益最大。因此，东北地区地方政府应推行允许改革失败的容错免责机制，更好发挥地方政府的基层创新作用，同时通过恰当的制度设计，使央地形成良性互动，合力推动东北区域协同发展。

3. 产业结构优化和升级为根本

不利产业结构且低端化是东北地区经济陷入困局的结构原因。东北地区应继续加大农业化规模种植和深加工水平，延长农业产业链条如发展现代农业综合体，提高农业附加价值。

在二产发展上，应利用供给侧改革契机，加快推进东北地区工业产业转型升级。利用东北地区制造业优势积极向生产性服务业如融资租赁、商业保理等扩展和延伸；同时，积极利用“互联网+”与东北地区潜在优势产业如林业、生态、冰雪、体育等产业进行有机结合。

4. 创新创业能力提升为支撑

应充分发挥东北地区内部科技资源较密集优势，打通制约科技优势转化为创新优势的壁垒，在科技成果所有权、处置权和收益分配权等方面进行先行先试，鼓励东北地区企业采用融资租赁方式更新和购买先进设备等。同时在住房购置、个人所得税减免、职务职称等方面制定人才挽留政策，以稳固东北地区创新的基础。

在外部创新能力引入上，应以提升个人施展空间为重点，积极吸引东北籍的海外高层次人才和国内其他地区的人才，同时积极开展与中关村等国内高科技产业园区的合作，采用异地共建、委托管理等模式，积极引入外部创新资源和产业资源。

5. 加大对内和对外开放为保障

应本着“东北之外都是外”的思路进一步加大对外开放力度。在中央政府支持下尝试在东北地区经济发展较好或潜力较大

地区划定一个产业合作区，产业规划、运营、招商引资等运营机制和政策完全按照粤苏浙输出地来进行，并采取收益共享，风险共担的市场化方式运作，以此作为突破口，渐次提升东北市场化水平。

在对外开放上，积极利用辽宁自贸区获批制度优势，整合丹东、绥芬河、琿春等中蒙俄重点边境口岸城市，形成以开放倒逼改革的局面。同时，积极融入和对接国家一带一路战略，依托现有综合保税区、边境经济合作区，中德高端装备制造园区等合作平台，形成强大的外生动力，并与内生动力形成有效合力，共同助力东北经济走出困局。

【作者简介】

薄文广,南开大学经济学院副教授, 中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员 主要研究方向: 区域经济与产业经济

