东北人看东北营商环境（上）

东北营商环境“冷”在哪

——当地经济学家详解发展难题

经济日报·中国经济网记者　李己平　孙潜彤

视点　中国新闻奖名专栏

作为重要工业基地和国家大粮仓，东北地区在共和国版图上举足轻重。当下，与东部沿海省份相比，东北地区营商环境还存在一定差距，有待进一步优化。为直面东北地区营商环境问题，回应外界存在的误解，并就进一步优化营商环境建言献策，切实加快东北等老工业基地振兴，本版将推出“关注东北营商环境”系列报道，分别从“东北营商环境‘冷’在哪”“东北营商环境如何‘热’”上下两篇采访东北地区专家学者、政府官员及企业家，欢迎关注——

近日，“雪乡欺客”和“企业家质疑亚布力管委会”等事件接连发生，引起社会各界对东北营商环境的持续关注。在国家发展改革委召开的宏观经济运行新闻发布会上，该委新闻发言人严鹏程专门谈及东北营商环境话题。他表示，与东部沿海省份相比，东北地区营商环境还存在一定差距，有待进一步优化。为全面了解东北地区营商环境，发现存在的问题，推进东北地区解放思想、转变观念，进一步改善东北营商环境，经济日报·中国经济网记者采访了东北地区的部分专家学者。

效率低下——必须加大简政放权力度

“转变政府职能，深化简政放权，创新监管方式，增强政府公信力和执行力，建设人民满意的服务型政府。不仅是党的十八大以来中央一直大力推进的重大改革，也是党的十九大后，促进东北发展方式转变、优化经济结构、转换增长动力，从而加快东北老工业基地振兴的重要保障。”吉林大学商学院副院长辛本禄在接受经济日报记者采访时表示，进一步深化政府职能改革，进一步简政放权，进一步激发各类市场主体活力，在东北新一轮振兴中尤其显得迫切和重要。东北由于计划经济惯性大，所以计划体制下带来所有弊病体现得更为突出。

辛本禄认为，计划经济体制下的东北，行政权力垄断所有资源配置，几乎排斥市场在资源配置中的作用。行政权力渗透到社会的每一个领域，导致行政机关机构庞大，人员臃肿，人浮于事，官僚主义严重。对市场主体中的各类企业而言，则表现为管理部门林立，政出多门。

回顾第一轮东北振兴，中央政府出台了很多扶持政策，并下放权力。辛本禄认为，这些政策在很大程度上激励了地方政府和企业的积极性，经济发展也取得了不少成效。但同时也必须清醒地看到，中央政府和东北各省级政府向东北地、市、县及直属部门下放权力的过程中，在某些方面也表现为对权力和利益的截留。简政放权有时流于形式，主要表现为权力清单少了，只看数量，不看质量。实质性部门的权力没有放；一些部门把该承担的责任减掉了，该减的权力被隐性地保留起来；有些地方，简政放权的机构改革表现为“机构换牌子，人员变位子，效果老样子。一些政府职能部门‘错位’‘越位’‘缺位’等现象之所以屡屡出现、屡禁不止，其根本原因就是部门本位利益作祟，导致简政放权难以奏效”。

辛本禄认为，对行政权力过分集中的问题，必须进一步简政和放权，明确政府、企业和个人的权力边界，即“放水养鱼”。东北各级政府只有通过实质性的简政放权，给各类市场主体发展留出更大的空间，通过权力结构和配置方式的重新安排和创新，使资源按市场规律有效配置，才能激励个人和企业的发展，进而促进区域经济高效、高质量发展。“想要使东北经济能够冲破当前的困局，必须解放思想，拿出决心和勇气，做简政放权的先行者，做体制机制创新的引领者。在新时代发展征程中，让东北成为我国经济发展新的增长极。”辛本禄说。

意识淡薄——必须培养树立契约精神

社会主义市场经济本质上是法治经济，要坚持“保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管”的基本导向，不断强化规则意识，倡导契约精神。

吉林大学数量经济研究中心学术委员会主任张屹山在接受经济日报记者采访时表示，之所以出现“雪乡欺客”“亚布力”等事件，根本原因在于东北地区一些地方政府部门缺少法治意识。在向市场经济转型中，东北许多地方法律法规不很完善，有时并不是因为法律文本缺乏，而是仍然存在“权大于法”的观念，对行政权力缺乏强有力的制衡，不严肃决策和随意干预市场的现象仍然很多。这里面既有认识问题，也有利益驱动问题，更有行政部门不作为的问题。

“由于历史原因和思维惯性，东北地区经济法治意识较为淡薄，‘官本位’观念根深蒂固。尤其是对市场经济规则的理解上、在政府与市场关系的把握上欠缺分寸。”张屹山说。

张屹山表示，市场经济的法治意识的集中体现就是要有契约精神和规则意识。在市场经济活动生产、交易、分配、消费的各个环节中，没有诚信的契约精神和规则意识，经济活动要么低效率运行，要么无法运行。一个良好契约精神的区域一定是能让更多的经济要素如人才、资本、技术等聚集的地区，从而带动该地区经济不断发展。东北地区要成为契约精神良好的地区，相关部门就需要扭转观念，不断强化法治意识。

张屹山认为，培养树立契约精神需要从3方面着手。首先，要使东北有关政府部门这只“闲不住的手”在“看得见法律的框架”下对经济活动进行调节，依法行政，依法办事。以法律规定政府部门该做什么、不该做什么，能管什么、不能管什么等内容作为行为约束。以最大限度减少政府行为的任意性。简而言之，就是要“把权力装进制度的笼子里”。其次，政府行政行为必须在法律的框架下履行职责，建立人民监督机制，在全面对公权力实行约束监督的基础上，促进政府行为的公正性，为构建地方契约精神树立良好榜样。最后，建立决策失误追究责任制、执法责任制等过错追究制度，对非规范的政府行为造成国家或公民的损失，追究行为人的责任。

“总之，通过多维度约束，使东北各级政府成为落实法治意识、践行契约精神的重要力量。”张屹山说。

观念桎梏——必须大力发展民营经济

民营经济对东北振兴的作用不言而喻。辽宁社会科学院副院长梁启东认为，要从老工业基地全面振兴的战略高度看待民营经济的地位，从横向对比角度分析民营经济发展的差距，从现存问题视角寻找民营经济发展的制约因素，从观念创新入手打造民营经济的营商环境。

“对民营经济的认识有思想上的障碍。解决东北民营经济发展动力不足、服务不到位的问题，要做好‘第一道工序’，那就是做好思想解放、观念创新的文章。要站在东北等老工业基地全面振兴的高度，做好民营经济的战略规划和顶层设计，把大力发展民营经济放在振兴发展的全局和战略高度，打破‘重国有轻民营’的桎梏，把民营经济切切实实当成东北振兴发展的一支主力军。”梁启东说。

振兴东北的抓手之一在于民营经济。民营经济发达的程度，某种程度上是区域经济发达的程度的重要指标。东北的民营企业无论是体量还是质量和东南沿海相比，都有很大的差距。“未来民营经济的发展将成为东北振兴发展的一支生力军甚至主力军。很难以想象一个地区可以靠一两户大企业，就能实现全面发展。”梁启东说。

优化营商环境的重点是降低制度性交易成本。梁启东建议要做到行政审批事项少、审批时限短、审批程序规范、政府服务优。好的营商环境，不光是大企业有市场、有效益，更是小微企业有活路、有出路；好的营商环境，不光是国有企业发展好，民营企业也应该发展好；好的营商环境，要让每个人都能通过努力有所作为，实现自己的梦想。

梁启东说，打破“投资不过山海关”的魔咒，要使社会各界达成共识，为促进民营经济发展营造公平、稳定、透明的政策环境和宽松和谐的社会舆论环境。在民营经济发展上，政府部门要解决好3个问题。一是各级政府应该树立亲商的理念，积极构建“亲”“清”新型政商关系；二是理顺管与放的关系，既要管好也要放开；三是处理好给与取的矛盾，达到“双赢”的效果，既立足于“取”，又立足于“给”，先让利后得利。

辽宁大学经济学院教授林木西：

调结构不是“去结构”

本报记者　孙潜彤

◎　政府部门要敢于放手，进一步引进战略投资者，使其股权结构多元化，最终达到放大国有资本功能作用

◎　调结构不是“去结构”，以重化工业为重心的东北国企产业结构聚集了设备、人才、技术和经验，改弦更张可能会造成失大于得

◎　产业资本与金融资本的分离，阻断了东北国有工业快速升级的通道。东北国企要善用资本之力

东北振兴绕不过国企振兴。有人说东北也可以搞快消品生产，搞网络经济，不比装备制造挣钱多来钱快吗？辽宁大学经济学院教授林木西认为，东北振兴须因地制宜，不能脱离实际。东北地区的许多重大装备牵涉到国计民生、战略命脉，国企振兴不能“另起炉灶”，而是要进一步帮助国企放下包袱加快转型升级。

林木西说，东北国企既“得之于大”，也“失之于大”。国有大中型企业既支撑东北经济创造过辉煌，为国家作出巨大贡献，也曾支付过巨大改革成本，现在又普遍面临着体制性、机制性和结构性矛盾，背着沉重的债务包袱、人员包袱和社会包袱。要进一步深化国企改革，加快国有经济与民营经济混合发展的步伐。政府部门要敢于放手，进一步引进战略投资者，使其股权结构多元化，最终达到放大国有资本功能作用，要在不失控制力的情况下激发活力。

林木西认为，调结构不是“去结构”，以重化工业为重心的东北国企产业结构聚集了设备、人才、技术和经验，改弦更张可能会造成失大于得。调结构首先要调整投资结构，不要依赖房地产等带来的一次性收入，更应注意塑造未来的产业结构，以投资结构优化促进产业结构升级。调结构必然会降下来一些速度，衡量国企发展好坏，不仅要看总量，还要看含量，包括增长质量、环境质量。此外，更要看含金量，包括科技含量和金融含量。

“东北过去最大的优势在于产业资本，未来最大潜力在于启用金融资本，产业资本和金融资本相融合尤其重要。东北国企研发制造的多为重大项目，回收周期长、风险大，没有金融资本的融入，企业只能‘小打小闹’。融资难、融资贵加上融资渠道单一，利润本已十分微薄的装备制造业更是雪上加霜。产业资本与金融资本的分离，阻断了东北国有工业快速升级的通道。东北国企要善用资本之力，在发挥政府投资作用的同时，加大市场投资和民间资本投资的力度，同时采取各种政策措施给投资方相应回报。”林木西说。

思辨

黑龙江省科技经济顾问委员会副主任刘世佳：

接续产业储备不足

本报记者　倪伟龄

◎　“企业办社会”是资源型城市存在的体制和机制上的通病，从根本上扭转思路，彻底剥离“企业办社会”职能

◎　各级财政通过直接投资、资金补助或贷款贴息等多种形式推动共性瓶颈技术和重点技术的研发和推广

黑龙江省13个市地有7个资源型城市，资源型城市大多以传统产业为主，经济实力、科技成果、接续替代产业储备不足，在供给侧结构性改革、转型发展中步履维艰。如何破解资源型城市转型发展难题？

黑龙江省科技经济顾问委员会副主任、宏观经济专家组组长刘世佳在接受记者采访时表示，要深化国有资源管理体制、国有企业产权制度等重大改革。“企业办社会”是黑龙江资源型城市存在的体制和机制上的通病。要从根本上扭转思路，彻底剥离“企业办社会”职能。另外，还应适当增加地方税收留成比例，向地方提供解决“企业办社会”问题的资金来源。

破解接续替代产业储备不足的问题，刘世佳建议从6个方面着手。第一，加大循环经济发展的科技开发与资金投入。重点支持涉及循环经济技术开发和技术改造项目，推动科研机构、企业进行循环经济的科技开发。各级财政应建立促进循环经济发展的专项基金，通过直接投资、资金补助或贷款贴息等多种形式推动共性瓶颈技术和重点技术的研发和推广。

第二，建立资源开发补偿机制。通过对资源耗竭包括环境损失给予综合性补偿，使资源型城市有足够的能力或“替代资源”，实现其经济转型。

第三，建立衰退产业援助机制。建立接续替代产业发展专项资金，在产业布局和项目摆放上向资源型城市倾斜，形成有利于产业发展的优惠政策体系。

第四，整合资源发挥动能。加快资源型城市产业转型，要对煤炭实施深加工，在抓好“煤头化尾”“煤头电尾”的同时，加快非煤产业整合，促进接续替代产业发展，延长产业链。

第五，加快资源价格改革步伐，逐步形成能够反映资源稀缺程度、市场供求关系、环境治理与生态修复成本的资源性产品价格形成机制。科学制定资源性产品成本的财务核算办法，把矿业权取得、资源开采、环境治理、生态修复、安全设施投入、基础设施建设、企业退出和转产等费用列入资源性产品的成本构成。

第六，把林区木材生长量纳入价值考核指标体系。应按木材生长量给林业职工计量报酬、按劳分配，在“天保工程”资金之外，按木材生长量给林业职工增加收入，把林区建设成为国家重要的木材储备基地。

哈尔滨工业大学于渤教授：

结构转型仍需深耕

本报记者　倪伟龄

◎　黑龙江工业结构“大头沉”，偏重石油、煤炭等重化工产业

◎　应该积极创造条件，整合资源，抓住“机会窗口”，打造具有国际影响力的先进装备制造业基地

黑龙江省在我国东北老工业基地产业格局中占有重要地位。长期以来，黑龙江工业结构“大头沉”，偏重石油、煤炭等重化工产业，经济仍处于油煤粮木传统产业负向拉动与培育新动能、新增长领域相互交织、相互赛跑的关键转型期。

哈尔滨工业大学发展战略研究中心主任于渤认为，黑龙江未来应该把绿色食品和装备制造业作为主导产业，特别是要把绿色食品产业作为第一主导产业来培育和打造，实现由农业大省向绿色食品产业强省转变。

首先，绿色生态是绿色食品产业之母，发展绿色食品产业，必须从源头抓起，保护好黑土资源。全面推行绿色生态和环境友好型生产技术，要切实加强绿色食品监管体系和监管能力建设，建立从田间到家庭餐桌的农产品质量安全可追溯体系。其次，加快黑龙江绿色食品的品牌建设，以绿色食品引领农业品牌化，以品牌化带动农业标准化，以标准化来提升农产品安全水平，培育一批具有较高知名度的绿色和有机食品品牌，提高黑龙江省绿色食品的知名度和影响力。再次，发展绿色食品产业，最为关键的是要把产品以较好的价格卖出去，实现其价值。要突出目标市场，加大品牌宣传和广告营销力度。

对于装备制造业发展，于渤表示，黑龙江装备制造业要以“创新驱动、高端引领”为指导，把装备制造业打造成黑龙江第二重要产业。一方面，针对黑龙江具有形成战略性新兴产业优势的产业，应该积极创造条件，整合资源，抓住“机会窗口”，使其快速商业化和产业化，打造具有国际影响力的先进装备制造业基地。另一方面，坚持创新驱动，在鼓励技术创新的同时，更要关注发展模式创新，不能用传统产业的发展模式来发展新兴产业，要把“产品+服务+平台”的建设结合起来，把产品和服务高度结合起来。

本版编辑　郭存举　张　頔