

“

作为我国重要的工业与农业基地,东北全面振兴在国家发展全局中占有举足轻重的地位。“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出,推动东北振兴取得新突破。与其他区域相比,东北依然拥有良好的产业基础、巨大的存量资产和较为完整的基础设施,在这样的条件与现状下,如何推动东北振兴取得新突破?智库圆桌邀请四位专家进行了深入探讨。

## 用好比较优势 激活东北发展潜力

主持人:全面振兴东北事关国家高质量发展的大局。从基础条件和资源禀赋来看,东北经济发展具有哪些优势?当前还面临哪些困难和问题?

韩永文:一个区域的发展,需要立足自身比较优势,还需要借助国家乃至全球发展大环境、大趋势,因势利导用和创造新的比较优势。东北的基础条件和资源禀赋是很好的,其发展优势包括以下几个方面。

一是雄厚的工业基础。东北地区工业发展始于19世纪末。新中国成立后,中央和东北地方政府大力开展工业化建设,第一个五年计划的156个重大工业项目中有54个在东北。100多年来的工业发展使得东北三省工业基础扎实、技术沉淀雄厚、产业聚集度高,建立起了涵盖装备制造、煤炭、钢铁、石油、化工等重大工业项目的全面工业体系。截至目前,在高端数控机床、大型工业设备制造、石油化工、冶金工业设备制造等领域,东北仍占据国内市场主导或领先地位。

二是丰富多元的自然资源和创新资源优势。东北地区地域广袤,地理资源和经济资源多样。区域内拥有吉林大学、哈尔滨工业大学等一大批重点高校以及中科院光机所、大连化物所等国家顶级科研机构,这都是东北地区实现创新驱动,构建现代化科

研创新体系和现代化经济体系的重要基础和条件。

但是,东北优势和发展潜力还没有充分发挥出来。一是政策优势尚未完全转化为解放生产力、发展生产力的现实势能与动能;二是工业基础优势没有得到有效发挥、创新资源没有被有效激活;三是经济发展活力不足,缺乏新产业、新业态、新模式与市场有效结合的机制,导致部分地区产业结构单一,经济发展水平相对滞后。

王洪章:首先要肯定东北振兴战略自2003年实施以来取得的成效,在2007年至2011年,东北三省年均经济增速达到18%以上,超过全国经济平均增速。在一系列政策部署和战略推动下,东北在经济总量、产业升级、体制改革、对外开放、社会民生等方面均取得了一定成果。

但也要看到,在我国经济高质量转型发展和产业链现代化建设的要求下,东北发展离全面振兴目标仍有差距。一是市场经济活力不足。国有经济现代企业制度不健全,民营经济的发展缓慢,是东北经济发展面临的主要问题。二是产业发展存在结构性矛盾等问题。东北的农业、工业基础良好,是全国最大的商品粮基地、最重要的工业基地,但是基础产业优势没有最大程度得到利用,产业供给能力和产业链水平有待提升,尤其是以生产性服务业为代表的上

下游产业链条延伸不足。

吕炜:东北地区的体制与环境,是计划经济时期优先发展重工业战略的结果,是资源集中投入,并以体制加以保障的典型代表。应通过战略布局来缓解东北地区的振兴困境,这种战略性布局是从国家长远发展需求着眼,将能够充分发挥东北地区比较优势的战略性、超前性改革率先布局在此地。比如,东北地区承担着维护国家国防安全、粮食安全、生态安全、能源安全、产业安全的战略使命,增强这五大安全的维护能力,建议在东北地区布局相应的重大项目。宏观政策上,一方面要在战略布局上重塑东北地区独具特色的战略定位,另一方面要发挥全国性资源引导的信号灯、指挥棒作用,促使更多的外部资源流入,让市场重新看到东北地区的竞争优势和发展潜力。

周天勇:我认为东北具有国土资源再利用和再开发优势。一是过去工矿用地、城市国企用地、各级产业园区用地等,在产业结构调整过程中,出现了不同程度的闲置和低效利用,可以通过中央和国务院推进土地要素市场化配置的意见,重新规划、流转盘活、加快利用。二是对东北三省西部,包括内蒙古东部,一些干旱土壤和盐碱地,按照“十四五”全国建设水网的规划,建设水利工程、调水与改土相结合,改造干旱和盐碱地利用土地,形成耕地、生态用地和建设用地,并向南部和东部经济发达地区跨省提供建设用地占补平衡指标,促进东北地区与其他经济发达地区的互补和协同发展。

争和创新意识强、社会责任感强的企业家精神。在营造更公平的市场环境、出台更宽松政策的基础上,鼓励民营企业家抢抓挑战中蕴藏的机遇。

王洪章:推动政府职能转变和国企改革,关键是强化制度创新。政府部门要进一步发挥作用,推动建设土地改革试验区、人口政策试验区以及国有企业和地方经济融合发展试验区,将成功模式复制推广。企业改革中,政府要将管理和运营决策权交给企业,企业要转变经营理念,树立公平竞争意识。

改善营商环境,要做好两方面改革。一是行政改革,在“放管服”上多做文章,特别是在“放”和“服”上,要有切实措施。“放”要彻底,服务要优质,让企业在宽松的市场化环境中经营和发展;“管”要实行严格的负面清单制度,以门槛是否更低、效率是否更高、办事是否更简洁,来判断行政管理的科学性和行政管理是否有效率。二是法律改革,落实和完善保护投资者合法权益的法律制度。切实保护企业家创业积极性,以良好的营商环境促进经济快速发展。

推动民营经济发展,主要从三个层面着手。第一,民营企业发展要与国有企业股份制改革结合起来。民营企业和国有企业形成良性互动的切入点是建立产业链关系,主动引入经济发达地区的民企参与国企混改,衔接价值链,延长价值链。第二,在法律、制度、营商环境、政府服务、金融支持等方面,一视同仁,为民营企业生产经营提供良好社会环境。第三,东北现有的经济结构,包括民营经济结构均以传统产业为主,新产业、新业态等较为缺乏,要用机制和政策吸引新业态在东北落地生根,并着力培育民营、国有企业面向新兴产业发展的态势。

加强对核心关键技术的研发攻坚。东北中小企业创新研发是短板,要提供更多政策倾斜,包括建立创投基金,使金融和信贷投放与底层企业的创新需求场景相融合。

二是以“智能化”作为生产引擎,促进生产效率提升。抓住数字化发展机遇,利用前沿技术推动基础产业生产方式革新。用工业互联网联通产业链、创新供应链,促进基于数据跨区域、分布式生产和运营,提升全产业链资源要素配置效率。搭建工业云平台,推进制造技术软件化提升,根据技术需求进行软件化创新。

三是以“绿色化”作为续航保障,推动农业生态化和工业清洁化生产。抓住“碳达峰、碳中和”机遇,支持产业绿色升级。政策方面,由政府牵头推动绿色环保项目投入,建立奖惩机制,引导市场行为。技术方面,学习推广国家首批绿色产业改革试验区的经验技术,鼓励加强绿色产品核心技术研发。资金方面,发展绿色金融,设立专项贷款,促进社会资本流向绿色产业。

同时,充分发挥东北自然资源优势,发展生态旅游等特色产业。最大限度开发服务业资源发展潜力,建立集经济、旅游、文化三大要素为一体的特色文化产业集聚区。

周天勇:东北产业结构调整的任务,一是对传统工业体系要进行数字化、智能化和网络化改造升级。要按照社会生产与消费需求变化,调整产业、行业和产品生产结构,提高产品质量、增强产品功能性、增加产品品种。二是资源枯竭城市和地区的转型,其核心任务是传统资源产业的替代转型,重新布局、发育和壮大新的主导产业。

东北产业结构调整升级,从经济主体看,一是要加快国有经济的混合所有制改革,使国有企业增强市场和竞争意识。二是依照本地优势和条件,由各类经济主体按照其对市场的感知和判断,进行投资、建设和经营。符合市场需要的蓬勃发展壮大,不符合市场需要的、没有竞争优势的,逐步缩小或者被淘汰,由市场选择、留住、发展和形成本地区的主导产业和产业结构。

## 智库圆桌 (第十八期)

本期嘉宾

主持人

中国国际经济交流中心副理事长

中国建设银行原董事长、东北亚经济研究院院长

东北财经大学党委副书记、校长

中央党校(国家行政学院)国际战略研究院原副院长

经济日报社编委、中国经济趋势研究院院长

韩永文

王洪章

吕炜

周天勇

孙世芳

# 以改革释放发展潜能 东北如何实现全面振兴新突破(上)

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出,推动东北振兴取得新突破

从维护国家国防、粮食、生态、能源、产业安全的战略高度,加强政策统筹,实现重点突破



加快转变政府职能,深化国有企业改革攻坚,着力优化营商环境,大力发展战略性新兴产业



打造辽宁沿海经济带,建设长吉图开发开放先导区,提升哈尔滨对俄合作开放能级



加快发展现代农业,打造保障国家粮食安全的“压舱石”



改造提升装备制造等传统优势产业,培育发展新兴产业,大力发展战略性新兴产业,打造具有国际影响力的冰雪旅游带,形成新的均衡发展产业结构和竞争优势



加大生态资源保护力度,筑牢祖国北疆生态安全屏障



2016年

《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》出台,强调抓好新一轮东北老工业基地振兴,重点要在4个方面着力:一是着力完善体制机制;二是着力推进结构调整;三是着力鼓励创新创业;四是着力保障和改善民生

2003年

中共中央、国务院发布《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》,明确实施东北老工业基地振兴战略的战略意义、指导思想、方针任务和政策措施

## 改善营商环境 提升企业内在动力

主持人:传统国企是东北经济的重要载体,新发展阶段,如何理顺政府与市场关系,促进国企与民企交融发展?

吕炜:在我国区域发展版图中,东北地区的发展动力仍显不足,并有要素外流趋势。要改变这一趋势,关键是加快提高东北地区的资源配置效率。一方面应加快壮大市场力量,充分发挥市场配置资源的作用,加大对资源配置效率提升的边际贡献。另一方面,要增强政府配置公共资源、引导市场资源的能力,让市场主体感受到效率的提升。

东北地区应以更大努力持续优化营商环境,全面激发市场主体活力和创造力。要总结“放管服”改革经验,找准下一步优化营商环境的着力点。要健全营商环境评价制度,基于企业活力、企业效益、产品竞争力、员工收益等维度优化营商环境评价指标体系。要加快推动官员考核体系变革,实现考核指标体系向企业效益、地区就业、科技创新等方面转变,推动官员政绩观念转变。要推进落实主要领导常态化联系服务企业机制、重大项目领导分包机制,全力服务好重点项目建设和企业发展。要用法治思维统领营商环境各项工作,增强决策科学性和透明度。

周天勇:东北要有全面振兴新格局,即高质量振兴,意味着不再走大投入和摆项目、增长持续时间短、未形成内生动力的老路。要以效率突破为导向,转变观念,促进体制改革和机制转变。东北经济发展不是要速度,而是要效率。在提高效率的基

础上,稳定和加快经济内生增长速度。

政府管理要向科学治理和服务转轨,提高政府管理效率。培养效率意识,减少审批和其他事项环节,简化标准清单,规定办结时间,推进群众投诉、奖惩制度等;推行数字化办公,让数据多跑路,群众少跑腿;大幅清理各种不利于营商环境和为民办事的规定;严禁对管理和执法擅自加码、扩大化和“一刀切”;不搞形式主义,不搞部门和机构利益。

韩永文:改革开放以来的实践证明,民营经济是市场竞争活力所在,也是市场经济发展活力所在。东北民营经济不足、地位不高、活力不够是一大短板。要千方百计创造培育民营经济发展的环境,引进外资、引进民营经济,形成“鲇鱼效应”,这应该是激发东北市场与经济活力的重要举措。要在引进民营经济、培育民营经济、发展壮大民营经济方面进行更多的改革与创新。

激活东北发展潜力,既要有航母级的央企、国企,更需要数以万计的民营企业。加速培育民营企业,一是继续深化改革,不断完善市场经济体制、优化营商环境,破除阻碍民营经济发展的行业壁垒,实现市场主体多元化。二是鼓励民营企业积极参与国企改革,推进国有企业股份制改造,大力发展战略混合所有制经济。三是重点培育“专精特新”企业,在拓宽融资渠道、提升创新能力、开拓市场等方面予以扶持,争取在优势行业领域打造一批“小巨人”和“单项冠军”企业。四是大力弘扬市场意识强、竞

争和创新意识强、社会责任感强的企业家精神。在营造更公平的市场环境、出台更宽松政策的基础上,鼓励民营企业家抢抓挑战中蕴藏的机遇。

王洪章:推动政府职能转变和国企改革,关键是强化制度创新。政府部门要进一步发挥作用,推动建设土地改革试验区、人口政策试验区以及国有企业和地方经济融合发展试验区,将成功模式复制推广。企业改革中,政府要将管理和运营决策权交给企业,企业要转变经营理念,树立公平竞争意识。

改善营商环境,要做好两方面改革。一是行政改革,在“放管服”上多做文章,特别是在“放”和“服”上,要有切实措施。“放”要彻底,服务要优质,让企业在宽松的市场化环境中经营和发展;“管”要实行严格的负面清单制度,以门槛是否更低、效率是否更高、办事是否更简洁,来判断行政管理的科学性和行政管理是否有效率。二是法律改革,落实和完善保护投资者合法权益的法律制度。切实保护企业家创业积极性,以良好的营商环境促进经济快速发展。

推动民营经济发展,主要从三个层面着手。第一,民营企业发展要与国有企业股份制改革结合起来。民营企业和国有企业形成良性互动的切入点是建立产业链关系,主动引入经济发达地区的民企参与国企混改,衔接价值链,延长价值链。第二,在法律、制度、营商环境、政府服务、金融支持等方面,一视同仁,为民营企业生产经营提供良好社会环境。第三,东北现有的经济结构,包括民营经济结构均以传统产业为主,新产业、新业态等较为缺乏,要用机制和政策吸引新业态在东北落地生根,并着力培育民营、国有企业面向新兴产业发展的态势。

加强对核心关键技术的研发攻坚。东北中小企业创新研发是短板,要提供更多政策倾斜,包括建立创投基金,使金融和信贷投放与底层企业的创新需求场景相融合。

二是以“智能化”作为生产引擎,促进生产效率提升。抓住数字化发展机遇,利用前沿技术推动基础产业生产方式革新。用工业互联网联通产业链、创新供应链,促进基于数据跨区域、分布式生产和运营,提升全产业链资源要素配置效率。搭建工业云平台,推进制造技术软件化提升,根据技术需求进行软件化创新。

三是以“绿色化”作为续航保障,推动农业生态化和工业清洁化生产。抓住“碳达峰、碳中和”机遇,支持产业绿色升级。政策方面,由政府牵头推动绿色环保项目投入,建立奖惩机制,引导市场行为。技术方面,学习推广国家首批绿色产业改革试验区的经验技术,鼓励加强绿色产品核心技术研发。资金方面,发展绿色金融,设立专项贷款,促进社会资本流向绿色产业。

同时,充分发挥东北自然资源优势,发展生态旅游等特色产业。最大限度开发服务业资源发展潜力,建立集经济、旅游、文化三大要素为一体的特色文化产业集聚区。

周天勇:东北产业结构调整的任务,一是对传统工业体系要进行数字化、智能化和网络化改造升级。要按照社会生产与消费需求变化,调整产业、行业和产品生产结构,提高产品质量、增强产品功能性、增加产品品种。二是资源枯竭城市和地区的转型,其核心任务是传统资源产业的替代转型,重新布局、发育和壮大新的主导产业。

东北产业结构调整升级,从经济主体看,一是要加快国有经济的混合所有制改革,使国有企业增强市场和竞争意识。二是依照本地优势和条件,由各类经济主体按照其对市场的感知和判断,进行投资、建设和经营。符合市场需要的蓬勃发展壮大,不符合市场需要的、没有竞争优势的,逐步缩小或者被淘汰,由市场选择、留住、发展和形成本地区的主导产业和产业结构。

## 优化结构布局 培育高端绿色产业

主持人:东北振兴,产业结构问题最为关键。如何释放独特优势,为传统优势产业注入新动力,形成新的均衡发展和竞争优势?

韩永文:推进新时代东北全面、全方位振兴,要着力提升东北服务国内市场需求的高质量供给能力。

一是应加快构建区域内有机分工、协调发展的自主科技创新体系,按照区域比较优势和需求导向,调动激发理工科研优势。将较好的理工教育、应用科研资源与区域内产业发展有效结合起来,服务于本区域和全国制造业高级化发展和产业链现代化进程,创造新增长点。既要抓住新一轮产业革命机遇,推动东北传统优势制造业向智能制造、数字经济等高科技产业转型;又要致力于巩固传统制造业基础,扩大产品和服务供给市场,做强制造业优势。

二是要注重培养、发展先进服务业。东北的先进服务业,尤其是现代生产服务业发展相对不足。东北应该在发展高端服务业方面,探索实施“弯道超车”战略,加快补上生产性服务业发展不足这块“短板”。政府应该强化规划引领、政策扶持,注重市场引导,运用现代数字信息技术,推进产学研一体化发展,加快培育形成市场创新、技术创新、产品创新等前端生产性服务业发展机制;培育形成推进科研成果加速推广转化的中端生产性服务业体系;加速建设延长制成品市场开拓、产后与销后服务链条,积极拓展现代生产性服务业增值空间。

三是要进一步发挥东北在保障国家粮食、能源、生态、国防等方面的安全屏障功能。要特别重视黑土地等“土地中的大熊猫”的独特性,稳定提升粮食生产能力,扩大规模效益,拓展深加工产业链,提高附加值。能源安全保障方面,应着力于利用好东北地区的自有资源和国际能源市场多元化,在能源储备能力、能源资源深度开发利用上加大投资建设力度,大力拓展、深化军民产业融合发展。

吕炜:“十四五”时期,东北地区要取得振兴新突破,就必须央地合力,提前布局下好先手棋,以更大力度更强举措解决发展定位和战略规划、探索关键核心技术攻关新型举国体制等问题。

东北地区应谋划好适合自身发展的战略定位。要认真研究产业、教育、科技布局的发展规律,并对各项政策的实施效果进行科学评估。要立足战略使命和责任,充分发挥比较优势,勇挑国防安全重担,建设好国家大粮仓,促进绿色发展转型,提升能源保障能力,构建现代化产业链,提升维护国家“五大安全”的能力。要重视在装备制造、原材料生产等领域长期积累形成的核心技术、生产工艺、生产与管理人才等工业基础设施,加大盘活存量资源力度,优化存量资源配置,以存量资源吸引各类增量资源。要尽快摸清产业数据家底,做好数据资源的挖掘、清洗、服务及数据开发基础设施、重大装置的建设,制定有针对性的发展规划和保障措施,以最大化地发挥东北产业数字化的场景资源优势和数字产业化的数据资源优势。

东北地区应探索关键核心技术攻关新型举国体制的东北路径。东北要应科技创新需求,主动而为推进制度创新,更大力度发挥好政府在制度改革与创新方面的作用。要完善落实创新关键核心技术攻关“揭榜挂帅”制度,充分激发各类创新主体的积极性,加快推动关键核心技术的突破创新,切实提高创新链的整体效能。要建立健全基础研究的多元化投入机制,拓宽社会投入渠道,加大对基础研究的支持力度。

王洪章:东北要发挥基础产业优势,推动基础产业向高端化、智能化、绿色化发展转型。为优势产业注入新动力,使基础产业更好适应并支持全产业链高质量发展要求。一是以“高端化”作为产出目标,增加科技投入。增加农产品和工业产品附加值,瞄准更高端的市场需求。实现产出高端化,强化产学研相结合,重点加

强对核心关键技术的研发攻坚。东北中小企业创新研发是短板,要提供更多政策倾斜,包括建立创投基金,使金融和信贷投放与底层企业的创新需求场景相融合。

二是以“智能化”作为生产引擎,促进生产效率提升。抓住数字化发展机遇,利用前沿技术推动基础产业生产方式革新。用工业互联网联通产业链、创新供应链,促进基于数据跨区域、分布式生产和运营,提升全产业链资源要素配置效率。搭建工业云平台,推进制造技术软件化提升,根据技术需求进行软件化创新。

三是以“绿色化”作为续航保障,推动农业生态化和工业清洁化生产。抓住“碳达峰、碳中和”机遇,支持产业绿色升级。政策方面,由政府牵头推动绿色环保项目投入,建立奖惩机制,引导市场行为。技术方面,学习推广国家首批绿色产业改革试验区的经验技术,鼓励加强绿色产品核心技术研发。资金方面,发展绿色金融,设立专项贷款,促进社会资本流向绿色产业。

同时,充分发挥东北自然资源优势,发展生态旅游等特色产业。最大限度开发服务业资源发展潜力,建立集经济、旅游、文化三大要素为一体的特色文化产业集聚区。

周天勇:东北产业结构调整的任务,一是对传统工业体系要进行数字化、智能化和网络化改造升级。要按照社会生产与消费需求变化,调整产业、行业和产品生产结构,提高产品质量、增强产品功能性、增加产品品种。二是资源枯竭城市和地区的转型,其核心任务是传统资源产业的替代转型,重新布局、发育和壮大新的主导产业。

东北产业结构调整升级,从经济主体看,一是要加快国有经济的混合所有制改革,使国有企业增强市场和竞争意识。二是依照本地优势和条件,由各类经济主体按照其对市场的感知和判断,进行投资、建设和经营。符合市场需要的蓬勃发展壮大,不符合市场需要的、没有竞争优势的,逐步缩小或者被淘汰,由市场选择、留住、发展和