

李向平 王希文 陈 萍 等/著

Road to Reviving:

Study of Policies on Promoting Northeastern
Traditionally Industrial Base

通向 复兴之路

东北老工业基地
振兴政策研究



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

Road to Reviving:

Study of Policies on Promoting Northeastern
Traditionally Industrial Base

通向复兴之路

东北老工业基地
振兴政策研究

李向平 王希文 陈 萍 等/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

通向复兴之路: 东北老工业基地振兴政策研究/
李向平等著. —北京: 社会科学文献出版社, 2008. 11
ISBN 978 - 7 - 5097 - 0399 - 1

I. 通… II. 李… III. 工业基地 - 经济发展 -
工业政策 - 研究 - 东北地区 IV. F427.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 157657 号

通向复兴之路

——东北老工业基地振兴政策研究

著 者 / 李向平 王希文 陈 萍 等

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 教材事业部 (010) 65281150

电子信箱 / jiaocai@ssap.cn

项目经理 / 梁艳玲

责任编辑 / 谢蕊芬

责任校对 / 邓晓春

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

排 版 / 北京鑫联必升文化发展有限公司

印 刷 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16

印 张 / 25

字 数 / 434 千字

版 次 / 2008 年 11 月第 1 版

印 次 / 2008 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 0399 - 1/F · 0139

定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

序

一 立题宗旨和研究方法

“振兴东北老工业基地的重大问题及其对策”是我们于2005年度承担的国家哲学社会科学规划重点研究课题。本项课题作为应用经济学研究项目，立项时将研究宗旨确定为：针对2002年以来国家制定的振兴东北地区等老工业基地战略的实施情况和遇到的重大问题，探索加快实现东北地区等老工业基地振兴的途径，提出解决影响振兴的重点问题的对策建议，为加快全面振兴提供智力支持和决策咨询。因此，在本课题的研究中，我们始终坚持以党的科学发展观和中共中央、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》为指导，一方面梳理和总结自己长期从事东北老工业基地振兴问题研究积累的资料和心得，力求准确地把握东北老工业基地问题形成的时代背景、初始条件、主要原因及其动态表现，根据其内在发展规律和外部发展条件，找出影响东北老工业基地振兴的主客观因素；另一方面历时数月在东北三省广泛开展调查研究，力图掌握东北老工业基地振兴实践中实施的政策及其正负效应、干部群众在实现振兴实践中创造的新鲜经验及遇到的新问题，评估影响东北老工业基地发展的主要因素对于振兴战略实施的影响及其相互作用；最后，在总结东北地区等老工业基地振兴的实践，借鉴世界各主要国家在振兴老工业区域中积累的经验教训的基础上，综合运用抽象概括、典型分析、数量分析、比较借鉴和实证检验等研究方法，探索解决东北老工业基地振兴障碍和问题的途径和对策。

问题区域的研究方法大都采用区域经济的研究方法，即将经济学的研究方法用区域经济的基本特征进行修正，包括区域乘数、比较成本分析、区域经济增长因素分析、区位商分析等。鉴于本课题以东北老工业基地振兴绩效和问题评价为研究重点，而东北实施振兴战略的时间又仅有几年，这就要求我们的研究方法以短期区域政策评价为特征，因此，采用区域政

策评价方法对于本课题研究更有实际意义^①。区域政策评价主要有三类方法：一是间接的方法，主要是用简单的统计技术分析区域政策强度变化与特定指标变化之间的关系；二是部分的方法，其分析的重点是将区域政策对特定指标的影响分离出来；三是综合的方法，即从福利和国家效率的角度估算与比较区域政策干预的全部利益与成本。我们主要采用间接的和综合的方法，将2002~2007年作为对比时段，根据专题的研究需要，评价老工业基地振兴政策实施前后相关综合或单项指标的变化以观察振兴政策的成效。在整个研究过程中，无论理论探讨还是实证分析，均服从于形成和阐释振兴对策建议的目的。决策咨询研究的主要特征是研究结论简要明晰，以便于决策参阅和采用。基于这种考虑，我们将按照现状—问题—成因—对策的逻辑体例展开，同时将研究中发现的具有普遍意义的老工业区发展和振兴规律、影响发展的突出问题和主要对策建议加以概括和集中，整理成总论置于卷首，以便于决策参考、突出决策咨询这一研究初衷。

二 发达国家有关“问题区域”的理论和政策

20世纪80年代，我国东北地区等老工业基地尚未摆脱十年“文化大革命”浩劫造成的产业结构、技术结构、产品结构老化，设备普遍“带病”运转的困境，又伴随着全国改革开放的进程，进入轻纺工业主导发展阶段和计划与市场并存的双轨制之中。外临传统重化工业产品需求萎缩、新型重化工业产品进口冲击所导致的市场困境，内有经济体制改革滞后的压力和双重运行体制交错造成的沉重负担，由此东北地区等老工业基地出现了由结构性矛盾和体制性矛盾所导致，以经济增长相对滞后、市场占有率下降、企业高负债经营、职工大量下岗为标志的经济发展相对衰退^②。老工业基地衰退问题是在改革开放中出现的一种有中国特色的区域经济不均衡现象，与发达国家出现的老工业区域衰落问题既有相似之处，又有不同之处。

① 张可云：《区域经济政策——理论基础与欧盟国家实践》，中国轻工业出版社，2001，第463页，转引D. K. 戴蒙德与N. A. 斯彭斯的方法，参见D. K. Diamond and N. A. Spence, *Regional Policy Evaluation: A Methodological Review and the Scottish Example*, Gower, 1983.

② 赵子祥、李向平主编《辽宁老工业基地全面振兴战略研究》，辽宁人民出版社，2005，第8~13页。

发达国家可借鉴的有关文献大体出自 20 世纪 40 年代以后,主要体现在区域经济学的“问题区域”研究中。二战后,西欧、北美的经济学家用新古典理论描述区域经济问题,他们假定充分就业、完全竞争、均质地表和区际运费为零,在此基础上认为空间经济中的区位之间是一个均衡系统,生产要素的地区差异可以通过要素的区际流动来达到平衡,其结果将导致人均收入地区差异的均衡。然而,面对德国鲁尔地区等老工业区域长期衰退的现实,这种“正统”的市场经济理论显然难以自圆其说。于是,部分西方区域经济学者转而接受国家干预主义,开始放弃以韦伯的技术因素决定区位理论和马歇尔以传统自由放任理论为基础的价格决定区位理论,从非均衡的“萧条区域”或“问题区域”——即老工业区衰落研究入手关注区域经济问题。这种研究以区域要素的不可移动性(特别是劳动力流动呆滞)产生的“市场失灵”为前提,以实现区域社会稳定和再开发、解决“社会公平”问题为目标,以政府对“市场失灵”区域的直接干预为特征,将区域经济研究的微观经济学基础转到凯恩斯主义宏观经济学的基础上。研究的重点是国民生产总值或国民收入增长率的国际或区际差异,失业率和通货膨胀的区际差异,以及衰退对工业区位移动、环境和生态问题的影响等,其代表人物如 E. M. 胡佛、W. 艾萨德、C. 克拉克等。他们通常运用宏观经济研究方法,或兼容经济地理学的方法,分析区域范围内的资本积累、劳动就业变化和国民收入增长的关系,研究资本形成和投资率、失业率、通货膨胀率的区域差异及其与经济增长的关系,特别注重研究老工业区摆脱失业压力的政府援助政策,包括减免税赋办法和刺激投资措施、采购合同的区域分配、资助技术进步或提供技术援助、编制综合区域发展规划和建立政府援助基金及开发银行、制订改善人力资源质量及流动性的计划,等等。在这些研究的配合与支持下,发达国家老工业区政府一度普遍开展了空前活跃的招商引资活动。

20 世纪 70 年代前后,北美、西欧的许多以前繁荣的产业和区域纷纷陷入严重的危机之中,尤其是美国中西部、英国的英格兰中部和德国的鲁尔等主要制造中心相继崩溃,居高不下的失业率和通货膨胀成为有关国家的全国性问题。衰退的原因往往被归咎为“去工业化”、人口和生产要素迁移等结构性变迁和恶劣的宏观经济政策。此时,区域经济学和经济地理学恪守的微观研究方法对于解决新问题背后强大的结构力更显得无所适从,出现了更多针对工业“成熟”区域经济发展问题的宏观性的新探索。其中,政治经济学的区域研究一度兴起,许多研究者将文化、制度等因素引

入区域问题研究,强调把阶级斗争、劳动价值论和结构性危机等概念作为研究计划的必要基础,以贫困、失业、逆工业化和区域衰落为关注对象,试图证实资本主义积累力量与相关的社会结构是如何创造并重新构造地理现实的,展开对于资本主义制度的批判^①。区域经济学的相关研究则以克鲁格曼为代表,强调规模收益递减、外部经济、不完全竞争、空间积聚等非均衡因素,并重视区域、区位、距离等地理因素^②。其中,汤普森等人提出区域生命周期理论,认为步入工业化道路的区域都遵循从年轻到成熟再到老年阶段的变化,步入老年阶段的区域可能陷入膨胀或萧条,全国就会出现落后病、膨胀病和萧条病三种典型的区域病,经过再创新后老的区域也可能进入新一轮的生命周期^③。其他相关的研究,有的立足于资源条件变化,强调人力资本培训、政府技术援助和技术创新,主张推动建立国家知识创造和学习系统以促进振兴^④;有的指出存在“政府失灵”,认为对于政府在区域发展中的作用不能估计太高,或强调政府和市场作用互补^⑤;最新的研究则基于“系统的外部性”,强调市场应用越广泛,越需要对它进行政府管制。迄今,最复杂的问题仍然是转型无法避免对于分配产生的巨大影响,但是,相关国家政府的政策重点几乎完全放弃了通过特定的财富再分配去直接改善贫困问题的做法,转而采用关注“涓滴”过程,限制政府干预,注重实行由市场的力量推动经济融合的政策,使许多政策项目转向私人和非营利机构,而不再考虑如何有效地解决社会上永久失业群体的问题。还有许多研究者开始放弃对“福特式制造业基地”的关注,研究

① Harvey, D. 1969. *Explanation in Geography*. London: Edward Arnold.

——1973. *Social Justice and the City*. London: Edward Arnold.

Soia. E. W. 1980. *The socio - spatial dialectic*. *Annals of the Association of American Geographers*. 70: 207 - 225.

Bluestone, B. and Harrison, B. 1982. *The Deindustrialization of America*. New York: Basic Books.

Rowthorne, B. 1986. *De - industrialisation in the Geography of De - industrialization*, ed. R. Martin and Rowthorne. London: Macmillan, pp. 1 - 30.

② P. 克鲁格曼:《“新经济地理学”在哪里?》,载 G. L. 克拉克等《牛津经济地理学手册》,刘卫东等译,商务印书馆,2005,第49~60页。

③ J. h. 汤普森:《对制造业地理的几点理论思考》,《经济地理》1966年第12期。

④ B. A. 朗德菲尔、P. 马斯克尔:《主权国家和经济发展:从国家生产系统到国家知识创造和学习系统》,载 G. L. 克拉克等《牛津经济地理学手册》,刘卫东等译,商务印书馆,2005,第356~369页。

⑤ 青木昌彦、奥野正宽、冈崎哲二:《市场的作用 国家的作用》,林家彬等译,中国发展出版社,2002。

在老工业区开辟新兴经济增长区的“后福特式产业”的振兴道路^①，其典型标志是列昂捷夫、切纳利、佩鲁克斯、艾萨德、缪尔达尔、切尼兹、阿朗索、贝利及赫希曼等人先后提及，由波特加以发展和推行的产业集群理论和政策的重新风行^②。波特以其理论为指导，帮助因纺织机械工业衰落而萧条的美国南卡罗来纳州上州地区制定和实施发展规划，发挥南卡州技术工人多和基础资源丰富等比较优势，吸引超过 235 家国际公司，包括 1000 多家汽车组装商和供应商集中在上州地区 500 英里半径内，形成产业集群，使得该地区迅速发展成世界级的制造业基地和生物技术及制药工业升起的新星，创造了老工业区域振兴的一个典型范例。

三 我国对东北地区等老工业基地问题的研究和政策

西方国家出现的“问题区域”主要在煤矿、冶金和机械设备制造等重化工业为主的区域，这些地区的产业一度也曾以国有企业为主（如二战后的德国鲁尔地区、日本的北九州矿区、英格兰中部），在结构和体制上与我国的东北地区等老工业基地具有相同之处。体制僵化、资源供给条件恶化、技术结构老化和市场替代所导致的竞争力下降，在中外老工业区陷入增长衰退的过程中程度不同地均有存在。因此，发达国家学者关于问题区域的研究对于我们解决社会主义市场经济条件下的老工业基地问题有一定的借鉴和启迪意义。但是，我国老工业基地问题产生的初始条件、发展背景、成因与发达国家老工业区又有不尽相同之处。一是除基本制度不同外，我国老工业基地的国有制和计划经济体制曾经无所不在地覆盖整个区域，而二战后发达国家的国有制主要集中在煤铁产业，发达国家“问题区域”的经济集中管理程度及其影响达不到我国老工业基地的程度；二是发达国家“问题区域”的衰退产生于产业结构升级后传统产业的整体老化，从而被新兴工业及新兴工业区所替代，而我国老工业基地衰退并非产生于重化工业整体老化阶段，而同局部超前发展后的调整和体制转换中的失衡密切相关，随着中国经济发展进入重化工业阶段和建立起健全的市场经济体制，

① Becattini, G. 1987. Introduzione: il distretto industriale marshalliano: cronaca di un rityovamento. In Mercato e Forze Locali: Il Distretto Industriale, ed. G. Becattini, Bologna: Il Mulino, 7-34.

② 迈克尔·波特：《国家竞争优势》，李明轩、邱如美译，华夏出版社，2002，第 65 页。

强大的市场需求可能会使重化工业在新的起点上复兴。所以,对于西方的理论和经验不能全盘抄袭照搬,应注重我国老工业基地问题产生的特殊的体制原因和结构原因,发挥社会主义市场经济的优越性,探索以市场为基础、政府引导配置资源,实现老工业基地振兴的创新途径,也要研究政府针对老工业基地存在的市场失灵如何实行积极而有效的经济管理和干预。对于上述问题,我国理论界和经济界自改革开放中出现老工业基地经济增长衰退迹象以后就进行了持续不断的探索。

20世纪80年代初期,关于中国老工业基地问题的研究局限于计划经济的微观经济范畴。老一辈的经济领导者马洪、马宾、陈璞如、沈越等人撰文率先提出老工业基地改造问题^①,着眼点是企业技术老化、设备陈旧引起的经济效益水平下降。辽宁等老工业基地的经济研究工作者也较早地意识到东北老工业基地出现了竞争力下降、发展地位逆转的趋势,围绕东北工业的畸重结构、技术设备和产品老化、工业经济效益持续下降、国有大中型企业体制改革滞后及中央部门与地方管理的关系等问题展开对策研究^②。对于老工业基地出现增长滞后的趋势,党中央一直很关注,当时的中央主要领导人于1984年就明确提出了“像上海、辽宁这样的老基地,它们在国民经济中的地位和作用,还没有别的地方可以替代”。然而,这个时期的研究和对策尚未从整体上系统地涉及老工业基地问题形成的体制原因和结构原因,主要从企业技术改造、区域轻重工业结构调整、国家政策倾斜和财政投入考虑问题,具有明显的计划经济特色,也没有考虑采取全局性的改革调整举措。20世纪80年代中期以后,老工业基地增长衰退趋势益发明显,双轨经济体制使老工业基地的国有企业大面积陷入不堪负担的债务困境,新建的轻型工业在竞争中纷纷破产,相当一部分资源型产业区域开始面临资源赋存衰减的威胁。1986年,国务院批准对沈阳铁西工业区实行总体改造,并作为全国区域性改造试点工程列入国家“七五”计划,实质上开始了老工业基地改造的试点工作。1990年,辽宁老工业基地问题

① 陈璞如:《大搞老企业的技术改造 充分发挥老工业基地作用》,1979年5月1日《辽宁日报》。

沈越:《充分发挥辽宁重工业优势的几个问题》,《红旗》1981年第22期;《东北经济区基本情况和几点意见》,《辽宁经济》1983年第5期;《关于改造振兴东北工业基地的几个问题》,《理论与实践》1985年第5期。

罗生智:《东北三省经济社会发展战略理论讨论会简介》,《经济学动态》1983年第6期。

② 方秉铸主编《辽中南经济区建设问题探索》,东北财经大学出版社,1988。

研究者最早从整体上将东北老工业基地增长滞后的原因归咎为结构性的重工业非均衡发展 and 指令性计划对企业活力的扼杀,明确指出如何向商品经济转轨和如何搞活大中型企业是东北老工业基地振兴的真正难题,实证地分析了东北经济增长滞后与转轨中二元经济体制的内在关联,率先提出并论证了以经济体制转轨和转变增长模式为中心的振兴对策^①。1991年,著名经济学家马洪提出:辽宁这个老工业基地不拯救,全国就稳定不下去,这对全国现在和未来都是重大战略问题;要改造的主要是原材料工业、机器制造工业,有些企业要加紧改造,有些企业要放慢,有些企业要淘汰。辽宁省政府召开了老工业基地改造研讨会,提出:辽宁老工业基地的衰退,主要是技术结构老化,在很大程度上衰退形成于政策导向和体制导向,而不是支柱产业沦为“夕阳产业”;建议中央把老工业基地改造作为我国“八五”计划的一项重要政策提出来,以大中型企业和主导产业为重点,选择骨干企业、拳头产品和关键技术集中投资进行技术改造,并提出了地方财政包干、提高折旧率、贴息改造、调减指令计划指标和引进外资改造等政策建议^②。此后,辽宁等地老工业基地问题的研究者又在进一步分析东北老工业基地问题产生的二元经济结构及双轨制的根源基础上,指出老工业基地出现的资源衰竭趋势及其关联影响,认为老工业基地问题的出现标志着中国南北经济发展失衡,提出老工业基地问题的本质是体制造成的结构性衰退等^③。在此前后,上海、四川、天津、山西、黑龙江、内蒙、河南、河北、江西、湖北等地学者也都开展了老工业基地问题研究,形成的共识是:老工业基地是传统产业、传统体制、传统观念三位一体的产物,发展缓慢的症结在于体制改革滞后,而推进体制改革,既有内部机制,又有外部环境问题,没有生产要素市场发育的外部环境,不改变政府职能,没有思想观念转换,就不可能推进企业内部机制转换。其中一种观点认为,老工业基地改革和发展的基本思路是模式选择+结构优化+机制转换;也有的观点认为老工业基地应实行改造、改革和改组结合;还有人提出老工

① 方秉铸主编《东北经济区发展研究》,东北财经大学出版社,1990。

陈栋生、魏后凯、李向平等:《我国九十年代的区域经济政策》,《中国工业经济研究》1990年第6期~1991年第1期。

② 辽宁省人民政府经济研究中心:《辽宁老工业基地改造研究》,辽宁省临图准印证(90)第391号,1991。

③ 李向平、王广林:《中国区域经济增长格局中“南北”问题》,《社会科学辑刊》1993年第1期。

李向平:《第二次创业与辽宁老工业基地改造》,《社会科学辑刊》1993年第5期。

业基地的十六字改革发展方针，即双重转轨（机制和体制）、双向开拓（国内外）、内涵突破、推“老”出新。认为要突破的难点主要有：企业产权归属，发展基础产业与高附加值产业的矛盾，内涵与外延扩大再生产的界限，企业组织结构调整如何进行等^①。20世纪90年代中期，我国理论界开始比较系统地研究老工业基地问题，提出：产业结构矛盾和体制矛盾是造成老工业基地问题的深层次原因，要通过解放思想、转变传统计划经济观念，改革传统的计划经济体制，特别是减轻国有企业历史遗留的债务和办社会的负担，加快国有企业改革，调整区域所有制结构，改革“条块”分割的宏观经济管理体制，为老工业基地振兴解除体制矛盾束缚，强调以就业为突破口促进老工业基地振兴^②。也有的研究认为老工业基地相对衰退有其客观原因，是新旧产业过渡和经济发展由不平衡向平衡转化过程中的必然现象，主观上除体制的原因外，还存在地方政府发展战略滞后于产业结构转换的要求^③。辽宁的学者以发达的市场经济国家中央政府的老工业基地政策为借鉴，结合对老工业基地国有企业现状的调查，提出了系统的反衰退对策供中央调查组参考^④。90年代后期，国家就困扰老工业基地发展的突出问题首先在辽宁出台试点政策，侧重实施“债转股”等国企改革脱困政策、开展资源枯竭城区转型试点、完善城镇社会保障体系试点工作，以抑制老工业基地衰退。时任国务院总理的朱镕基于1998年视察辽宁时指出：实现国有企业改革与脱困目标，重点在辽宁，信心在辽宁，希望在辽宁。

经过长期的理论和实践准备，在党的十六大报告中，东北地区等老工业基地振兴终于作为国家重要的区域发展战略提出，东北地区等老工业基地开始进入了全面振兴的新时期。在中共中央、国务院作出的《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》中将老工业基地问题高度概括为，“随着改革开放的不断深入，老工业基地的体制性、结构性矛盾日益显现，进一步发展面临着许多困难和问题，主要是：市场化程度低，经济

① 周景堂、廖丹清、陈文科主编《改革与发展中的老工业基地》，湖北人民出版社，1993。

② 国务院发展研究中心课题组：《东北老工业基地改造要以就业为突破口》，《管理世界》1997年第2期。

③ 中国工业经济研究与开发促进会课题组：《老工业基地的新生——中国老工业基地改造与振兴研究》，经济管理出版社，1995，第1~60页。

④ 李向平、陈萍、王广林等：《世界主要国家中央政府振兴老工业基地的政策措施》，辽宁省委、省政府向中央调查组汇报参阅件，1995。

发展活力不足；所有制结构较为单一，国有经济比重偏高；产业结构调整缓慢，企业设备和技术老化；企业办社会等历史包袱沉重，社会保障和就业压力大；资源型城市主导产业衰退，接续产业亟待发展”。2003年9月10日，温家宝总理在国务院常务会议上提出了振兴东北地区等老工业基地的指导思想、原则、主要任务及政策措施，会议明确提出，要努力将东北地区等老工业基地调整、改造、发展成结构合理、功能完善、特点明显、竞争力强的新型产业基地，逐步成为国民经济新的重要增长区域。为了落实振兴东北老工业基地战略，中央实施了一系列振兴政策，主要有：①启动了中央直属企业分离办社会试点和厂办大集体改革试点工作，并将符合破产条件的企业优先列入全国国有企业兼并破产工作计划；②继辽宁之后在黑龙江、吉林两省推开完善城镇社会保障体系试点工作；③率先推行从生产型增值税向消费型增值税转型，对低丰度油田和衰竭期矿山适当降低资源税税额标准，工业企业固定资产缩短折旧年限，对原中央下放的煤炭企业的棚户区改造配套基础设施给予适当的资金补助，对部分企业历史形成的欠税按照规定条件经国务院批准后可给予豁免；④率先在黑龙江、吉林两省实行全面减免农业税的政策；⑤国家实施了振兴东北老工业基地改造国债资金投资和高技术产业发展专项；⑥针对东北地区金融环境和融资结构问题，允许东北商业银行进一步采取灵活措施处置不良资产和自主减免贷款企业表外欠息，在增加对下岗人员小额担保贷款方面重点向东北地区倾斜；⑦提出了鼓励外资参与国有企业改组改造、推动技术进步、扩大开放领域、促进区域经济合作健康发展等29条措施，对外资在东北设立银行分支机构、合资证券公司、证券投资基金管理公司、保险经纪公司和外资保险公司经营机构给予优先许可，鼓励有优势的外资保险公司进入东北。从2003~2005年东北地区经济运行状况看，国家振兴东北老工业基地战略已经产生了巨大的政策效应和投资效应，企业改革改组和投资带动了存量调整和增量调整，将振兴东北老工业基地推向了一个新的阶段。

为了确保振兴东北地区等老工业基地战略顺利实施，2004年后国家发展和改革委员会、国务院东北老工业基地振兴办公室和东北地区地方政府持续组织了东北老工业基地振兴规划和重点问题研究。在黑龙江省人民政府、中国投资论坛组织的开创“新东北时代”高层论坛上，部分研究者认为，振兴东北老工业基地要树立以人为本的发展观和政绩观，要把钱花在人身，不能再打老工业基地牌了，要以就业为结构调整第一标准，以国有资本补充社保资金缺口，关键是解决国有经济比重高和政府干预多的问题，

下决心对经营性国有资本整体剥离、整体解决,对于省以下政府不再赋予经济发展规划权,以免结构趋同。有人主张要避免在振兴中的“政府热、民间不热”现象,认为以政府投入为主搞大项目将限制就业增加,要压住国企就业、政府就业,支持民营经济积累和扩大就业。此后,在有关东北振兴规划的专题研究中,研究者在对东北区域综合竞争力系统评价的基础上,提出循序渐进地培育现代制造业的核心竞争力,以重组、合资等方式重点促进中央所属大公司国有资本与属地国有资本及其他所有制资本融合,构建新的制度条件吸引外地民间资本进入东北,通过国有经济布局 and 战略性调整为民营经济提供新的发展空间,对大连港的大、小窑湾港区实行自由贸易区政策,把《社会保障法》列入立法计划,建立国家社会保障调节基金,组建一个东北统一的联合产权交易中心等具体的振兴建议^①。在2006年东北三省一区政协召开的东北老工业基地发展论坛上,以及有关东北振兴规划的研究和讨论中,也有人提出,东北老工业基地除了要成为经济发展总量快速增长和发展水平快速提升的先导区和新兴工业化先导区域外,还应成为中国新型城市化先导区、人与自然统筹发展的生态先导区;制定了以哈尔滨—大连和沿海为一级轴线的东北振兴空间发展战略和重点项目建设规划,并将内蒙古自治区东部的呼伦贝尔市等三市两盟作为能源供应基地列入东北老工业基地范围;在振兴措施上,提出设置落实规划的调控基金、建立区域经济管理机构,培育区域生产要素、信息的交易和传输中心,协调生态治理和环保事业,建立区域统一的物流、旅游、能源供给网络,建立三省一区行政首长联席会议制度协调解决跨省区的重大问题等。还有的研究者更为具体地提出建立区域税基分享制和上收地方政府制定优惠政策的权力等建议,他们认为,单纯从西部地区内部或东北地区内部寻找治疗落后病或衰退的方法,必然会出现“头痛医头,脚痛医脚”的弊病,统筹区域发展的基础思路是:以明确的区域战略为依据,逐步完善区域管理的制度体系,制定合理的区域政策,设立区域管理机构,明确标准经济区与问题区域的划分,在此基础上制定完善的区域政策工具与秩序^②。经济地理学者更注重将东北地区当作一个大范围的“问题区域”,置于一个中长期可持续发展的平台上作系统观察,认为:困扰东北地区可持

① 辽宁社会科学院课题组:《“十一五”期间振兴东北老工业基地的基本任务和主要政策》,载马凯主编《“十一五”规划战略研究》,北京科学技术出版社,2005,第483~498页。

② 胡乃武、张可云:《统筹中国发展问题研究》,《经济理论与经济管理》2004年第1期。

续发展的主要矛盾，一是传统产业优势与本地资源保障矛盾日益突出；二是产业结构调整的制度障碍突出、发展能力不强；三是在大城市周边地区形成据点式“孤岛经济”的创新力、竞争力低；四是农业地位重要，基础不稳，发展缓慢；五是局部生态环境问题突出。针对存在的可持续发展问题，研究者建议：东北老工业基地振兴中要加快内蒙东部资源持续基地建设，加强对俄罗斯、蒙古资源的开发利用；分近中远期各有侧重地实现产业结构转型，控制原材料工业规模；推进以国家粮食安全保障基地、粮草结合型精品畜牧基地、现代高效生态农业科技示范推广与安全生产基地为主体的现代农业建设；按照中部、东部及北部、西部区域三个生态区域进行生态建设和环境治理等^①。

四 突出问题和研究重点

经过长期的理论准备和实践准备，我国对于东北地区等老工业基地问题的形成原因、典型表现、发展趋势、振兴目标、基本任务、振兴途径和主要政策都已形成一定共识，并在中共中央、国务院关于振兴东北地区等老工业基地的建议和决策中得到系统的体现。随着中央振兴东北等地区老工业基地政策的实施，对于老工业基地经济衰退问题的实质和振兴途径的认识将更加深入和具体，实践层面也必将有更多的新问题需要认识 and 解决。因此，根据本项课题的立项初衷，我们将研究的重点放在实施东北老工业基地振兴战略以来的动态性、咨询性和可操作性的研究方面，主要是跟踪东北老工业基地振兴战略实施以来遇到的新问题和难以解决的老问题展开研究，根据理论分析和国内外振兴老工业基地的经验提出解决问题的对策建议，并从中概括具有中国特色的老工业基地振兴规律。

根据东北振兴实践中存在的问题，我们将重点研究：实施振兴战略以来东北老工业基地振兴政策的实施情况及其效应；按照实现全面振兴的要求，探讨东北老工业基地经济、社会、文化全面振兴的新的发展模式和基本途径；根据在产业结构优化升级中政府产业政策的成效评价，探讨如何促进三次产业协调发展；探索培育新的区域经济增长极与促进区域经济均衡发展的关系，以构建支柱产业集群为核心，形成统筹地区产业振兴规划的机制；跟踪传统计划经济体制深入改革的进程，总结当前改革的核心问

^① 金凤君等：《东北地区振兴与可持续发展战略研究》，商务印书馆，2006。

题——大型国有企业产权制度改革、引进以民间资本为主的非国有资本和分离办社会试点的实践和途径；立足于东北工业的特点和比较优势，探索推进传统支柱产业创新、增强东北工业经济竞争新优势的途径；分析东北农业的发展条件、产业化进程及发展中的问题，提出以农业产业化为中心，推进东北地区新农村建设和城市化的政策建议；分析东北资源型城区经济转型途径，设计资源型产业补偿机制和退出机制架构；针对东北振兴中比较突出的投资风险问题，分析东北地区区域金融风险形成的新旧原因，研究防范和化解金融风险的措施；分析实行振兴战略以来东北区域扩大对外开放的实绩，提出扩大对外开放的政策建议；在分析东北区域生态环境现状的基础上，梳理诱发生态环境恶化的因素，探讨发展循环经济的途径，形成抑制生态环境恶化趋势的方针和建议等。

参考文献

- 张可云：《区域经济政策——理论基础与欧盟国家实践》，中国轻工业出版社，2001。
- D. K. Diamond and N. A. Spence, *Regional Policy Evaluation: A Methodological Review and the Scottish Example*, Gower, 1983.
- 赵子祥、李向平主编《辽宁老工业基地全面振兴战略研究》，辽宁人民出版社，2005。
- Harvey, D. 1969. *Explanation in Geography*. London: Edward Arnold.
- 1973. *Social Justice and the City*. London: Edward Arnold.
- Soja, E. W. 1980. *The Socio-spatial Dialectic*. *Annals of the Association of American Geographers*.
- Bluestone, B. and Harrison, B. 1982. *The Deindustrialization of America*. New York: Basic Books.
- Rowthorne, B. 1986. *De-industrialisation in the Geography of De-industrialization*, ed. R. Martin and Rowthorne, London: Macmillan.
- G. L. 克拉克等：《牛津经济地理学手册》，刘卫东等译，商务印书馆，2005。
- 汤普森：《对制造业地理的几点理论思考》，《经济地理》1966年第12期。
- 青木昌彦、奥野正宽、冈崎哲二：《市场的作用 国家的作用》，林家彬等译，中国发展出版社，2002。
- 迈克尔·波特：《国家竞争优势》，李明轩、邱如美译，华夏出版社，2002。
- 陈璞如：《大搞老企业的技术改造 充分发挥老工业基地作用》，1979年5月1日《辽宁日报》。

沈越：《充分发挥辽宁重工业优势的几个问题》，《红旗》1981年第22期。

——《东北经济区基本情况和几点意见》，《辽宁经济》1983年第5期。

——《关于改造振兴东北工业基地的几个问题》，《理论与实践》1985年第5期。

罗生智：《东北三省经济社会发展战略理论讨论会简介》，《经济学动态》1983年第6期。

方秉铸主编《辽中南经济区建设问题探索》，东北财经大学出版社，1988。

方秉铸主编《东北经济区发展研究》，东北财经大学出版社，1990。

陈栋生、魏后凯、李向平等：《我国九十年代的区域经济政策》，《中国工业经济研究》，1990年第6期~1991年第1期。

辽宁省人民政府经济研究中心：《辽宁老工业基地改造研究》，辽宁省临图准印证(90)第391号，1991。

李向平、王广林：《中国区域经济增长格局中“南北”问题》，《社会科学辑刊》1993年第1期。

李向平：《第二次创业与辽宁老工业基地改造》，《社会科学辑刊》1993年第5期。

周景堂、廖丹清、陈文科主编《改革与发展中的老工业基地》，湖北人民出版社，1993。

中国工业经济研究与开发促进会课题组：《老工业基地的新生——中国老工业基地改造与振兴研究》，经济管理出版社，1995。

李向平、陈萍、王广林等：《世界主要国家中央政府振兴老工业基地的政策措施》，辽宁省委、省政府向中央调查组汇报参阅件，1995。

马凯主编《“十一五”规划战略研究》，北京科学技术出版社，2005。

胡乃武、张可云：《统筹中国发展问题研究》，《经济理论与经济管理》2004年第1期。

金凤君等：《东北地区振兴与可持续发展战略研究》，商务印书馆，2006。

迪·格罗塞尔：《德意志联邦共和国经济政策及实践》，晏小宝等译，上海翻译出版公司，1992。

目 录

总论 关于促进东北老工业基地振兴的建议	1
第一章 东北老工业基地振兴战略实施绩效分析	29
一 东北老工业基地衰退及其成因	29
二 东北地区进入全面振兴的加速期	35
三 2004 ~ 2005 年东北老工业基地振兴所取得的成效	39
四 老工业基地振兴过程中存在的主要问题与对策	50
第二章 开辟东北老工业基地振兴新道路	58
一 东北老工业基地面临的发展困境	58
二 东北老工业基地振兴历程及其复杂性	60
三 东北老工业基地振兴道路的开拓	62
四 东北老工业基地振兴中几个重大问题	64
五 正确处理东北老工业基地振兴中的主要经济关系	66
第三章 所有制结构调整与民营经济发展	70
一 地区所有制结构差异对区域经济发展的影响	71
二 调整所有制结构的核心是推进国有企业改制重组	73
三 支持民营经济的健康发展是生产力发展的内在要求	84
四 调整优化所有制结构的措施	89
第四章 提升结构 创新发展外部条件	95
一 重新审视老工业基地产业结构升级方向	96
二 大力发展东北现代服务业	99