

振興 東北

政策、機遇 與挑戰

主編◇陳德昇 許光泰



國立政治大學國際關係研究中心
中文叢書系列 (145)

F121.9.53

2014/1

振興 東北

政策、機遇 與挑戰

主編◇陳德昇 許光泰



國立政治大學國際關係研究中心
中文叢書系列 (145)

國立中央圖書館出版品預行編目資料

振興東北—政策、機遇與挑戰／陳德昇、許光泰主編．

-- 初版．-- 臺北市：政大國研中心，民 93

272 面；17×23 公分．--（國立政治大學國際關係研究中心中文叢書系列；145）

ISBN 957-01-9411-1（平裝）

1. 區域經濟—中國大陸—論文，講詞等

552.284

93022926

版權所有
翻印必究

振興東北——政策、機遇與挑戰

國立政治大學
國際關係研究中心 中文叢書系列 (145)

發行者：林 正 義

主 編：陳 德 昇、許 光 泰

出版者：國立政治大學國際關係研究中心

地 址：台北市文山區萬壽路六十四號

電 話：(〇二)八二三七七二七七

郵政劃撥：〇〇〇三三四三六一二

國 立 政 治 大 學

印刷者：海王印刷事業股份有限公司

地 址：台北縣土城市永豐路一九五巷九號

電 話：(〇二)二二六五一四九一(三

初 版：中華民國九十三年十二月

平 裝 本：

國內售價新台幣三〇〇元
國外售價美金十元（郵資另加）

統 一 編 號

1009304469

序 言

國研中心第四研究所今年以「振興東北：政策、機遇與挑戰」作為年度研究課題。部分同仁並於暑期親赴東北地區考察與研討，本所亦於九月下旬召開「振興東北學術研討會」，邀請學界菁英參與，期能集思廣益，並提升區域研究的新視野。

本書主要區分為三大部分。第一篇是發展策略與政策取向，分別由陳德昇、朱文暉、張弘遠、陳璋津、張玉斌與王詩華執筆；第二篇主題是國有企業與人力資源，由陳永生、劉勝驥、劉少杰與田毅鵬撰稿；第三篇對外貿易與金融改革，由趙甦成、陳伯志主筆。此書作者中，部份大陸學人親自參與「振興東北」規劃與執行，因而其參與看法之觀點相當寶貴。此外，國內學者專家意見則有政策解讀與分析意見，亦有值得參考之見解。

本書由收集資料、寫作研討與匯集成冊時間十分有限，其中論點與訊息必有不盡成熟與詳盡之處，尚祈學界先進不吝指正。

陳德昇、許光泰

2004 年 11 月

作者簡介

陳德昇…政治大學國際關係研究中心研究員兼所長

朱文暉…香港理工大學中國商業中心研究員

張弘遠…致理技術學院國貿系助理教授

陳璋津…政治大學國際關係研究中心研究員兼所長

張玉斌…哈爾濱市經濟研究所研究員兼所長

王詩華…中國人民大學經濟學院博士研究生

陳永生…政治大學國際關係研究中心助理研究員

劉勝驥…政治大學國際關係研究中心研究員

劉少杰…吉林大學社會學系教授

田毅鵬…吉林大學社會學系教授

趙甦成…政治大學國際關係研究中心副研究員

陳伯志…政治大學國際關係研究中心助理研究員

目 錄

序 言

第一篇 發展策略與政策取向

- 「振興東北」策略設想與挑戰：市場轉型與比較觀點… 陳德昇…001
- 中國區域政策的三次調整與「振興東北」前景 …… 朱文暉…023
- 中國大陸「振興東北」總體戰略的內涵與分析 …… 張弘遠…049
- 振興東北：「第三次東北現象」的
戰略構想和可行性分析…………… 陳璋津…069
- 東北中心城市振興與大都市圈發展—以哈爾濱為例 … 張玉斌
王詩華…087

第二篇 國有企業與人力資源

- 國企生產效率與東北地區經濟發展…………… 陳永生…109
- 振興東北的人才戰略和教育佈局…………… 劉勝驥…143
- 舉步維艱的感性選擇
一東北老工業基地失業人員求職行為方式研究 … 劉少杰…163
- 「典型單位制」對東北老工業基地社區發展的制約 … 田毅鵬…181

第三篇 對外貿易與金融改革

- 從中國大陸科技興貿政策論析東北外貿發展策略 …… 趙甦成…195
- 振興東北金融角色與外資利用…………… 陳伯志…227

第一篇

發展策略與政策取向

「振興東北」策略設想與挑戰： 市場轉型與比較觀點

陳 德 昇

（政治大學國際關係研究中心研究員兼所長）

摘 要

「振興東北」已成為中共「十六大」後新領導階層區域經濟發展重要策略。一方面，「振興東北」是現階段東北地區經濟發展與改革必要的舉措；另一方面，作為胡溫體制新政的重要內涵，其改革與發展績效將是其施政觀察指標。

中共「振興東北」政策績效易產生短期效果，但難以發揮長期經濟效應。主因仍在於：「振興東北」已成為中共階段性區域發展政策重點，易得到中央政策支持，資源挹注與發揮改革短期效應，但是東北地區經濟體制轉型難度較高，官員腐敗與幹部思維的侷限，尤其是所有制結構變遷遲緩與市場機制不健全，皆是「振興東北」策略長期難以樂觀的理由。換言之，體制、結構性機制因素與長期沉痾，仍是東北地區發展的難點所在。

東北地區經濟改革與對外開放採取漸進式改革雖較為穩妥，且較易獲取改革績效，但若改革進程遲滯與配套效果難以彰顯，則階段性改革成果將有被既得利益集團與官僚體系吞噬的風險。

關鍵詞：振興東北、市場轉型、休克療法、政府職能、「十六大」

*

*

*

「東北老工業基地既體現了計劃經濟的輝煌，也集中了計劃體制的所有弊端。改革開放以來，東北退出計劃經濟較晚，對外開放也相對較遲，昔日的輝煌變成了包袱，因而錯失加快發展的機遇。」^①

「改革開放初期，遼寧的 GDP 是廣東的兩倍，而今天廣東的 GDP 是遼寧的兩倍。」^②

——瞭望新聞週刊

壹、前言

「振興東北」已成為中共 2002 年「十六大」後新領導階層區域經濟發展重要策略。一方面，「振興東北」是現階段東北地區經濟發展與改革必要的舉措；另一方面，作為胡溫體制新政的重要內涵，其改革與發展運作將是其施政績效主要觀察指標。因此，在可預期之未來，無論是作為中國新區域經濟發展標誌，或是其政策運作顯示之政經意涵，中共「振興東北」政策運作績效便值得深入評估與觀察。

本文試從市場經濟轉型條件與區域經濟發展比較研究途徑，分析「振興東北」策略可能產生成效，並論述其發展優勢、風險與面臨之挑戰。

貳、市場轉型與比較觀點

社會主義國家經濟危機根源，在於其所採行的社會主義公有制和計劃經濟。前者表示沒有私有財產，因此人民普遍缺乏勤奮工作動機；後者表示沒有市場，因此經濟訊息和資源配置受到嚴重扭曲^③。經濟危機深化終促成經濟體制變革。社會主義國家計劃經濟體制轉型主要有兩大路徑：一是激進改革，又稱「休克療法」（Shock Therapy），主要是透過激進與快速的體制變革實現市場化改革之目標，東歐社會主義國家經濟轉型即為實例^④；二是漸進式之改革（Gradualism），亦即透過試點與「摸著石頭過河」的作法推動經濟改革，中國經濟改革則是例證^⑤。就中國大陸現實所面臨的環境與改革思路而論，並沒

有激進推動市場轉型之條件，但是持續推動計劃經濟向市場經濟轉軌，以市場經濟為取向之變革，則是近二十餘年來長三角與珠三角區域經濟發展成功要素之一。因此，隸屬東北之遼寧、吉林、黑龍江，作為中國大陸實施計劃經濟時程最長之地區，市場化程度相對較低（參見表一），其市場化變革取向與績效，便成為衡量東北區域經濟發展成敗的要素之一。

表一 中國各省、市、自治區市場化進程指數

1999 年（樊綱等） ^a						1995 年（陳宗勝等） ^b					
地區	排序	得分	地區	排序	得分	地區	排序	得分	地區	排序	得分
廣東	1	8.33	安徽	16	5.40	北京	1	0.85	湖南	16	0.29
浙江	2	8.24	四川	17	5.29	上海	2	0.62	陝西	17	0.28
福建	3	7.28	廣西	18	5.28	廣東	3	0.50	河南	18	0.27
江蘇	4	7.04	江西	19	5.12	天津	4	0.49	廣西	19	0.26
河北	5	6.70	山西	20	4.57	遼寧	5	0.43	雲南	20	0.25
上海	6	6.59	吉林	21	4.51	海南	6	0.41	新疆	21	0.25
天津	7	6.58	陝西	22	4.48	浙江	7	0.40	寧夏	22	0.23
北京	8	6.30	甘肅	23	4.02	吉林	8	0.38	四川	23	0.23
山東	9	6.22	黑龍江	24	3.97	江蘇	9	0.38	江西	24	0.23
湖南	10	5.99	貴州	25	3.86	福建	10	0.36	內蒙古	25	0.21
河南	11	5.97	內蒙古	26	3.45	山東	11	0.32	安徽	26	0.21
海南	12	5.65	雲南	27	3.39	湖北	12	0.32	青海	27	0.20
遼寧	13	5.60	新疆	28	2.90	黑龍江	13	0.31	甘肅	28	0.20
重慶	14	5.57	寧夏	29	2.69	河北	14	0.30	西藏	29	0.18
湖北	15	5.53	青海	30	2.00	山西	15	0.30	貴州	30	0.13

資料來源：1. 國務院發展研究中心，調查研究報告，第 112 號（2002 年 7 月 26 日），頁 9。

2. 陳宗勝、吳浙、謝思全，中國經濟體制市場化進程研究（上海：人民出版社，1999 年 2 月），頁 334～335。

註：a：指標為相對指標，取值範圍 1-10，數值越大，表示市場化程度越高。

b：指標為絕對指標，取值範圍 0-1，數值越大，表示市場化程度越高。

就所有制結構與多元化而論，降低國有經濟比重，以及擴大私營經濟份額，是市場經濟轉型國家的必要條件。一方面，公有制經濟已證實是制約大陸經濟長期發展的主因；另一方面，私營經濟不僅是市場經濟發展的要件，亦是促進經濟成長與市場活力的動能。東北地區私營經濟發展比重偏低，顯然是經濟發展成效不彰主因之一（參見表二）。另以珠三角與浙江地區經濟發展經驗為例，其計劃與國營經濟比例原本不高，八〇年代改革開放以來，私營經濟與市場經濟發展結合，促成珠三角與長三角經濟成長與就業，發揮具體貢獻。因此，東北地區經濟發展成敗要件，私營經濟健全與持續發展將扮演重要角色。

表二 大陸地區私營企業就業人數（2003 年）

地 區	戶 數	比重 (%)	就業 人數	比重 (%)	投資者	城鎮就 業人數	投資者	鄉村就 業人數	投資者
全大陸	300.6	—	4299.1	—	772.8	2545.2	520.0	1754.0	252.9
遼 寧	11.4	3.79	207.0	4.81	24.6	152.3	19.9	54.6	4.7
吉 林	3.8	1.26	41.2	0.96	8.4	31.9	7.0	9.2	1.5
黑龍江	5.1	1.70	76.2	1.77	13.5	52.5	9.8	23.7	3.7
上 海	29.2	9.71	318.1	7.40	62.4	158.1	33.4	159.9	29.0
江 蘇	34.4	11.44	468.0	10.89	81.4	236.3	39.4	231.7	42.0
浙 江	30.2	10.05	484.0	11.26	69.7	218.3	39.0	265.7	30.6
廣 東	32.3	10.75	359.4	8.36	74.4	276.9	62.2	82.5	12.2

資料來源：國家統計局編，中國統計年鑑 2004（北京：中國統計出版社，2004 年 9 月），頁 150。

中國大陸區域經濟的推動與成效，與中共當局政策支持力度與持續性有顯著的相關性。儘管不乏學者對政府或市場為主導因素存有不同看法，但八〇年代以來珠三角，以及九〇年代長三角的經濟成長與發展績效，中央政府部門提供政策導引、優惠與資源挹注，皆扮演關鍵性角色。明顯的，中共現階段提出

「振興東北」策略，中央政府部門與領導階層的政策支持、資金投入，以及改革策略功能發揮與否，皆是衡量其績效與成果的重要依據。

政府職能調整與素質提升亦攸關「振興東北」策略之成效。換言之，在計劃體制向市場轉軌過程中，政府體制與機構調整，以及政府行政效率、透明、放權與法治理念的落實^⑥，皆是重要的職能變革。珠三角發展經驗顯示，市場化與政府放權是促進區域經濟發展的主要動力。此外，長三角政府職能調整較具成效，發揮改善投資環境與吸引外資之效果，則是九〇年代與本世紀初長三角發展較珠三角具優勢的主因之一。明顯的，如何促成東北區域經濟轉型之政府改造與職能調適，尤其是領導階層的施政理念和職能變革，將是「振興東北」不可或缺的元素。

外資吸收績效亦是區域經濟發展的重要支柱力量。外資不僅提供資金挹注，彌補國家財力不足之缺失，且外商投資提供之技術轉移、就業安置、生產效率提升、市場觀念傳播，皆發揮經濟發展與社會穩定實質貢獻^⑦。珠三角與長三角發展經驗即顯示，外商投資對出口競爭與區域經濟發展皆發揮效果（參見表三，四）。事實上，由於中國大陸已成為世界製造業基地，且挾其成本與區位優勢，仍是外資投入最集中的地區之一。儘管如此，外資的移入或參與主要仍是依循市場法則與利益導向。東北地區能否提供實惠或排除投資障礙，將影響東北吸收外資之效果。

表三 長三角與珠三角進出口趨勢與貢獻

單位：億美元（%）

全大陸地區				長江三角洲			珠江三角洲		
	貿易總額	出口	進口	貿易總額 佔全大陸 比 例	出口佔 全大陸 比 例	進口佔全 大陸比例	貿易總額 佔全大陸 比 例	出口佔 全大陸 比 例	進口佔 全大陸 比 例
1979	293.3	136.6	156.7	12.44	20.15	5.72	6.63	12.46	1.55
1980	381.4	181.2	200.2	12.49	19.87	5.80	6.69	12.11	1.78
1981	440.3	220.1	220.2	10.20	13.23	7.18	6.90	10.78	1.49
1982	416.1	223.2	192.9	13.62	14.60	12.48	7.35	10.11	4.16
1983	436.2	222.3	213.9	16.07	17.77	14.29	7.60	10.73	4.36
1984	584.6	283.5	301.1	12.90	15.84	10.13	6.17	8.77	3.68
1985	696.0	273.5	422.5	10.51	18.75	5.17	7.73	10.80	5.74
1986	738.5	309.4	429.0	12.06	21.15	9.74	9.22	13.74	6.16
1987	826.5	394.4	432.2	12.54	19.04	12.15	25.45	25.71	25.21
1988	1027.9	457.2	552.8	12.34	18.62	15.63	30.18	32.41	29.31
1989	1116.8	525.4	591.4	11.82	17.97	17.82	31.86	34.47	29.53
1990	1154.4	620.9	533.5	12.42	12.00	17.15	36.29	45.45	36.88
1991	1357.0	719.1	637.9	12.68	16.79	21.37	38.70	37.65	39.89
1992	1655.3	849.4	805.9	13.12	16.63	9.42	39.72	39.39	40.07
1993	1957.0	917.4	1039.6	14.61	17.83	11.77	40.03	40.76	39.39
1994	2366.2	1210.1	1156.1	15.48	18.06	12.77	40.85	41.49	40.18
1995	2808.6	1487.8	1320.8	16.67	19.53	13.44	37.02	38.04	35.87
1996	2898.8	1510.1	1388.3	19.14	21.77	16.29	37.93	39.30	36.46
1997	3251.6	1827.9	1423.7	19.27	21.29	16.67	40.02	40.79	39.02
1998	3239.5	1837.1	1402.4	22.42	23.12	21.50	40.07	41.16	38.63
1999	3606.3	1949.3	1657.0	24.45	25.63	23.06	38.92	39.86	37.82
2000	4742.9	2492.0	2250.9	27.03	28.32	25.60	35.87	36.89	34.74
2001	5096.5	2661.0	2435.5	28.46	29.87	26.92	34.63	35.86	33.29
2002	6207.7	3256.0	2951.7	29.79	30.70	28.79	35.62	36.38	34.77
2003	8509.9	4382.3	4127.6	33.77	34.04	33.48	33.32	34.88	31.66

資料來源：中國統計年鑑（2004），頁 714，728～730。

表四 大陸外資企業對工業產值與出口的貢獻

	工業總產值			出 口		
	全大陸地區 總產值 (億元人民幣)	外資企業 工業產值 (億元人民幣)	外資企業 工業產值 比例(%)	全大陸地區 出口 (億美元)	外資企業 總出口 (億美元)	外資企業 出口 比例(%)
1990	19701.0	448.95.00	2.28	620.9	78.13	12.58
1991	23135.6	1223.32	5.29	719.1	120.47	16.75
1992	29149.3	2065.59	7.09	849.4	173.60	20.44
1993	40513.7	3704.35	9.14	917.4	252.37	27.51
1994	76867.3	8649.39	11.25	1210.1	347.13	28.69
1995	91963.3	13154.16	14.30	1487.8	468.76	31.51
1996	99595.6	15077.53	15.14	1510.1	615.06	40.71
1997	56149.7	10427.00	18.57	1827.9	749.00	41.00
1998	58195.2	14162.00	24.34	1837.1	809.62	44.06
1999	63775.2	17696.00	27.75	1949.3	886.28	45.47
2000	73964.9	23145.59	31.29	2492.0	1194.41	47.93
2001	94751.8	26515.66	27.98	2661.0	1332.35	50.06
2002	101198.7	33771.09	33.37	3256.0	1669.37	51.28
2003	142271.22	44357.81	31.18	4382.3	2403.10	54.84
合計	971232.52	214398.44	22.07	2572.04	11099.65	43.16

資料來源：中國統計年鑑（2004），頁 524、544。

參、東北經濟現況與挑戰

東北三省經濟基本情況包括：總人口 1.07 億人，佔全大陸的 8.3 %，土地面積為 79 萬平方公里，佔全大陸的 8.2 %。全大陸已探明儲量的 157 種礦藏中東北有 130 多種，其中 40 多種儲量居全大陸前三位。就經濟總量而言，東三省 GDP 佔全大陸的比重，1980 年為 13.4 %，1990 年為 11.27 %，1997 年降為 10.22 %，為歷史最低。隨後開始上升，2001 年為 11 %，2002 年 GDP 為 11605 億元，佔全大陸的 11.33 %，人均 GDP 為 10830 元，超過全大陸平均水準 36 %（參見表五、六）。

表五 東三省經濟統計主要指標（2002 年）

	全大陸	遼寧	吉林	黑龍江	東三省 合計	東三省/ 全大陸(%)
人口(萬人)	128453	4203	2699	3813	10715	8.3
面積(萬平方公里)	960	14.6	18.7	46	79	8.2
GDP(億元)	102398	5458(7)	2245(18)	3902(13)	11605	11.33
人均 GDP(元)	7971	13000	8318	10235	10830	135.9
城鎮居民可支配收入(元)	7703	6524.6	6260	6101	—	—
農村居民人均純收入(元)	2476	2751.3	2360.8	2405	—	—
糧食產量(萬噸)	45711	1510	2214.8	2941	6666	14.58
工業增加值(億元)	45935	2331	786	1935.4	5052	11
規模工業增加值(億元)	31482	1376	644.4	1280.6	3301	10.5
其中：國有工業及控股(億元)	16638	888.1	501.1	1144.1	2533	15.2
規模工業利潤(億元)	5620	155	99.7	461.8	716	12.75
國有工業利潤(億元)	2636	69.6	74.9	443.9	588.4	22.3
社會商品零售總額(億元)	40911	2258	1008	1320	2586	6.32
進出口總額(億美元)	6208	217.4	37	43.5	298	4.8
外商直接投資(億美元)	527	39.2	3.2	9.5	51.9	9.8
交通郵電增加值(億元)	5518	424.5	138.8	265.2	828.5	15
貨物周轉量(億噸公里)	49387	1914	615.5	976.2	3505.7	7.1
旅客周轉量(億人公里)	13966	585.5	232.3	400.3	1218	8.7
公路(萬公里)	176.5	4.8	3.97	6.3	15	8.57
高速公路(公里)	25130	1673	542	413	2628	10.45
郵電業務總量(億元)	5547	249	112.23	186.3	547.5	9.87
在校大學生(萬人)	903	45.1	26.5	33.5	105	11.6
R&D 經費支出(億元)	1161	58.4	18.9	19.1	96.4	8.3
單位專業技術人員(萬人)	2169.8	86.2	55.2	73.75	215.18	7.8
科技進步總評價排序	—	9	16	12	—	—

註：(1)資料來自 2002 年全大陸和東三省國民經濟和社會發展統計公報；(2)括弧內數字為在全大陸的排序位次；(3)最後四項指標為 2001 年數。人員為 562 萬人，佔全大陸的 10.3 %。2002 年工業增加值為 3310 億元，佔全大陸的 10.5 %；利潤總額為 716 億元，佔全大陸的 12.75 %。