

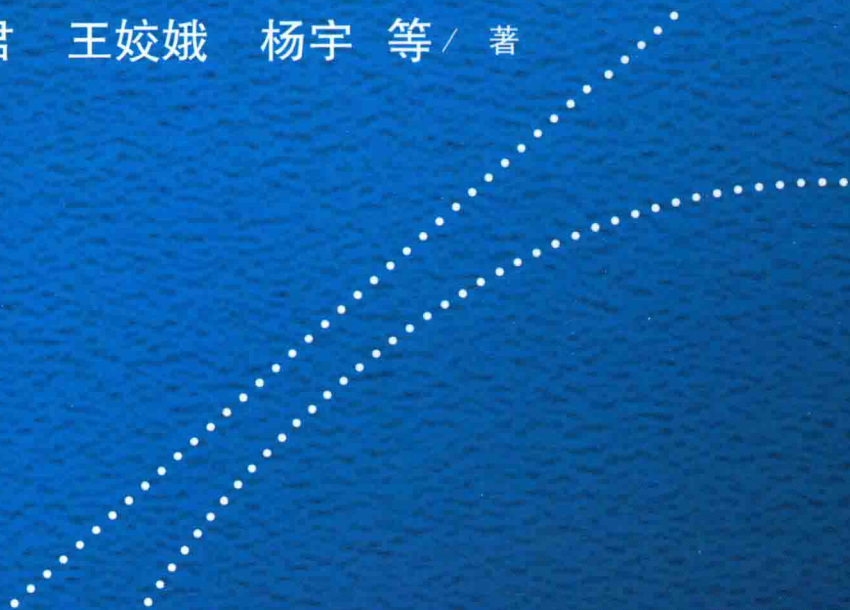
“十三五”国家重点图书出版规划项目



国家自然科学基金应急项目系列丛书

新时期东北地区 “创新与发展”研究

金凤君 王姣娥 杨宇 等 / 著



科学出版社

“十三五”国家重点图书出版规划项目



国家自然科学基金应急项目系列丛书

新时期东北地区 “创新与发展”研究

金凤君 王姣娥 杨宇 等 / 著

科学出版社

北京

内 容 简 介

东北振兴是一项复杂而艰巨的长期任务,必须从新思路、新模式、新机制和新抓手上谋划新对策,适应经济发展新常态,如此才能探索出新的振兴之路。本书在国家自然科学基金委员会管理科学部设立的 2015 年第 3 期应急管理项目“东北地区振兴发展的新机制与政策研究”支持下,进行了学术总结。本书在深刻剖析东北社会经济发展状态与基础、区域发展新环境的基础上,提出新路径与新对策,并从农业可持续发展、产业发展新模式与新机制、创新驱动发展、对外开放与区域合作、新型城镇化发展、全球价值链整合与区域产业升级、单一结构城市转型、国有企业改革与创新途径、人力资本与人才战略、政府职能改革等方面论证了新时期东北创新与发展的系列重点问题。

本书可供政府相关部门的管理者,地理学、经济学、管理学的研究人员,以及高校教师、研究生使用。

图书在版编目(CIP)数据

新时期东北地区“创新与发展”研究/金凤君等著. —北京:科学出版社, 2018.9

(国家自然科学基金应急项目系列丛书)

ISBN 978-7-03-058705-3

I. ① 新… II. ① 金… III. ① 区域经济发展—研究—东北地区 IV. ① F127.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 206863 号

责任编辑:李 莉/责任校对:孙婷婷

责任印制:霍 兵/封面设计:蓝正设计

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京通州皇家印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2018 年 9 月第 一 版 开本:720×1000 B5

2018 年 9 月第一次印刷 印张:21 3/4

字数:436 000

定价:186.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

国家自然科学基金应急项目系列丛书编委会

主 编

吴启迪 教 授 国家自然科学基金委员会管理科学部

副主编

高自友 教 授 国家自然科学基金委员会管理科学部

编 委 (按拼音排序)

程国强 研究员 同济大学

范维澄 教 授 清华大学

方 新 研究员 中国科学院

辜胜阻 教 授 中国民主建国会

黄季焜 研究员 北京大学

李善同 研究员 国务院发展研究中心

李一军 教 授 哈尔滨工业大学

林毅夫 教 授 北京大学

刘作仪 研究员 国家自然科学基金委员会管理科学部

汪寿阳 研究员 中国科学院数学与系统科学研究院

汪同三 研究员 中国社会科学院数量经济与技术经济研究所

王金南 研究员 中华人民共和国生态环境部

魏一鸣 教 授 北京理工大学

薛 澜 教 授 清华大学

杨列勋 研究员 国家自然科学基金委员会管理科学部

本书课题组成员名单

课题总协调人：中国科学院地理科学与资源研究所 金凤君 研究员

课题秘书：中国科学院地理科学与资源研究所 王姣娥 研究员

课题一：东北地区振兴发展的新机制与政策研究

承担单位：中国科学院地理科学与资源研究所

主持人：金凤君

课题组成员：杨宇、齐元静、王姣娥、马丽

课题二：产业结构调整升级的途径与机制研究

承担单位：中国科学院地理科学与资源研究所

主持人：王姣娥

课题组成员：马丽、李国旗、杜德林、杜超、景悦

课题三：现代农业可持续发展的途径与机制研究

承担单位：中国科学院东北地理与农业生态研究所

主持人：张平宇

课题组成员：刘文新、刘世薇、何秀丽、李鹤、李静、温鑫、刘大千

课题四：单一结构城市转型途径与对策研究

承担单位：吉林大学

主持人：宋冬林

课题组成员：汤吉军、董直庆、赵新宇、姚毓春、范欣、苟艺铭、董安琪、

毕一博

课题五：东北地区人口结构和人力资源流失问题分析与对策研究

承担单位：哈尔滨理工大学

主持人：王志浩

课题组成员：王巍、田红娜、陆丰刚、李大宇、窦以鑫、于兴洋、符建华、宁虹超、隋明玉

课题六：创新驱动发展的新机制与策略研究

承担单位：大连理工大学

主持人：刘凤朝

课题组成员：马荣康、张娜、张淑慧、楠丁、赵雪键、张鸿鹤

课题七：对外开放的战略与途径研究

承担单位：中国科学院地理科学与资源研究所

主持人：刘志高

课题组成员：宋涛、叶尔肯·吾扎提、郑蕾、张薇

课题八：政府职能改革方向与途径研究

承担单位：国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所，中国科学院科技战略咨询研究院

主持人：刘洋

课题组成员：王光辉、刘金凌、刘鹤

课题九：全球价值链整合与东北振兴的对策研究

承担单位：武汉大学

主持人：余振

课题组成员：顾浩、杨佳、冯家佳、周冰惠

课题十：深化国有企业改革的途径和对策研究

承担单位：辽宁大学

主持人：王伟光

课题组成员：吉国秀、冯荣凯、侯军利、张钟元、臧红敏、李晓梅、施炎、李腾、佟勃然、刘苹

本书编写分工

第一章 社会经济发展状态与基础

王姣娥、杜德林、金凤君

第二章 新时期区域发展的新环境

杨宇、李小云、金凤君

第三章 新时期区域发展路径与对策

金凤君

第四章 农业可持续发展途径与机制

张平宇、刘文新、刘世薇、何秀丽

第五章 产业发展新模式与新机制

王姣娥、马丽、杨威、施炎

第六章 创新驱动发展的机制与平台建设

刘凤朝、马荣康、张娜、张淑慧、楠丁、赵雪键、张鸿鹤

第七章 对外开放与区域合作

刘志高、杨宇、郑蕾、张薇

第八章 新型城镇化发展路径与对策

齐元静、朱迪、金凤君、李文琦

第九章 全球价值链整合与区域产业升级

余振、顾浩、杨佳、冯家佳、周冰惠

第十章 单一结构城市转型途径与对策

宋冬林、范欣、姚常成

第十一章 国有企业改革与创新途径

王伟光、冯荣凯、侯军利

第十二章 人力资本与人才战略

王志浩、于兴洋、王卫

第十三章 政府职能改革方向与途径

刘洋、王光辉、刘金凌、刘鹤

文字排版和插图绘制：王志辉

总 序

为了对当前人们所关注的经济、科技和社会发展中出现的一些重大管理问题快速做出反应，为党和政府高层科学决策及时提供政策建议，国家自然科学基金委员会于1997年特别设立了管理科学部主任基金应急研究专款，主要资助开展关于国家宏观管理及发展战略中急需解决的重要的综合性问题的研究，以及与之相关的经济、科技和社会发展中的“热点”与“难点”问题的研究。

应急研究项目设立的目的是为党和政府高层科学决策及时提供政策建议，但并不是代替政府进行决策。根据学部对于应急项目的一贯指导思想，应急研究应该从“探讨理论基础、评介国外经验、完善总体框架、分析实施难点”四个主要方面为政府决策提供支持。每项研究的成果都要有针对性，且满足及时性和可行性要求，所提出的政策建议应当技术上可能、经济上合理、法律上允许、操作上可执行、进度上可实现和政治上能为有关各方所接受，以尽量减少实施过程中的阻力。在研究方法上要求尽量采用定性与定量相结合、案例研究与理论探讨相结合、系统科学与行为科学相结合的综合集成研究方法。应急项目的承担者应当是在相应领域中已经具有深厚的学术成果积累，能够在短时间内（通常是9~12个月）取得具有实际应用价值成果的专家。

作为国家自然科学基金的一个特殊专项，管理科学部的“应急项目”已经逐步成为一个为党和政府宏观决策提供科学、及时的政策建议的项目类型。与国家自然科学基金资助的绝大部分（占预算经费的97%以上）专注于对管理活动中的基础科学问题进行自由探索式研究的项目不同，应急项目有些像“命题作文”，题目直接来源于实际需求并具有限定性，要求成果尽可能贴近实践应用。

应急研究项目要求承担课题的专家尽量采用定性与定量相结合的综合集成方法，为达到上述基本要求，保证能够在短时间内获得高水平的研究成果，项目的承担者在立项的研究领域应当具有较长期的学术积累。

自1997年以来，管理科学部对经济、科技和社会发展中出现的一些重大管理问题做出了快速反应，至今已启动45个项目，共323个课题，出版相关专著16部。其他2005年前立项、全部完成研究的课题，其相关专著亦已于近期出版

发行。

从2005年起,国家自然科学基金委员会管理科学部采取了新的选题模式和管理方式。应急项目的选题由管理科学部根据国家社会经济发展的战略指导思想和方针,在广泛征询国家宏观管理部门实际需求和专家学者建议及讨论结果的基础上,形成课题指南,公开发布,面向全国管理科学家受理申请;通过评审会议的形式对项目申请进行遴选;组织中标研究者举行开题研讨会议,进一步明确项目的研究目的、内容、成果形式、进程、时间结点控制和管理要求,协调项目内各课题的研究内容;对每一个应急项目建立基于定期沟通、学术网站、中期检查、结题报告会等措施的协调机制以及总体学术协调人制度,强化对于各部分研究成果的整合凝练;逐步完善和建立多元的成果信息报送常规渠道,进一步提高决策支持的时效性;继续加强应急研究成果的管理工作,扩大公众对管理科学研究及其成果的社会认知,提高公众的管理科学素养。这种立项和研究的程序是与应急项目针对性和时效性强、理论积累要求高、立足发展改革应用的特点相称的。

为保证项目研究目标的实现,应急项目申报指南具有明显的针对性,从研究内容到研究方法,再到研究的成果形式,都具有明确的规定。管理科学部将应急研究项目的成果分为四种形式,即一本专著、一份政策建议、一部研究报告和一篇科普文章,本丛书即应急研究项目的成果之一。

为了及时宣传和交流应急研究项目的研究成果,管理科学部决定将2005年以来资助的应急项目研究成果结集出版,由每一项目的协调人担任书稿的主编,负责项目的统筹和书稿的编撰工作。

希望此套丛书的出版能够对我国管理科学政策研究起到促进作用,对政府有关决策部门发挥借鉴咨询作用,同时也能对广大民众有所启迪。

国家自然科学基金委员会管理科学部

前言

东北老工业基地是我国重要的区域经济板块。从2003年国家实施振兴东北老工业基地战略以来，区域经济振兴与社会发展取得了重大成绩，扭转了有着巨大失落感的社会氛围，传统产业发展活力显著提升，民生问题明显改善，现代农业实现了稳步发展，东北地区经济实力与过去相比有了显著的提升。

尽管东北老工业基地经济社会发展取得了显著成绩，但是深层次的结构性 and 体制性问题没有得到彻底解决。工业结构仍以重化工业为主，国有企业主导区域经济发展，新兴产业乏善可陈，市场经济体制发展不完善，在我国经济整体转型升级的背景下，依靠以投资和原材料需求拉动为主的东北经济表现出比其他地区更加明显的不适应，存在着支柱产业快速下滑、新培育产业夭折、资源型城市转型停止、政府债务、金融和人才流失、创新乏力及社会不够稳定等诸多风险点。2014年以来，东北老工业基地经济增速快速下滑。2014年辽宁、吉林、黑龙江三省地区生产总值增速落后于全国平均水平1~2个百分点，处在全国末位。2016年，辽宁以-2.5%的增速排全国倒数第一位，黑龙江以6.1%的增速排倒数第三位，吉林的增速排名靠后，这意味着东北老工业基地经济发展存在再度衰退的风险。究其原因，内生增长动力不足是东北老工业基地振兴最大的瓶颈。因此，就东北地区而言，必须从新思路、新模式、新机制和新抓手上谋划新对策，适应经济发展新常态，如此才能探索出新的振兴之路。

当前东北老工业基地振兴发展的严峻形势，已经引起了国家领导人关注。2014年7月31日李克强总理主持召开国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组工作会议。2014年8月19日，国务院正式发布了《国务院关于近期支持东北振兴若干重大政策举措的意见》，这标志着国家新一轮振兴东北老工业基地战略出台。2016年4月，中共中央、国务院发布《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》，为经济发展新常态下东北地区全面振兴指明了方向。

为加强学术界对东北地区的研究，为东北老工业基地振兴建言献策，国家自然科学基金委员会管理科学部设立了2015年第3期应急管理项目“东北地区振兴

发展的新机制与政策研究”，笔者有幸作为课题总协调人，以中国科学院地理科学与资源研究所为牵头单位，联合中国科学院东北地理与农业生态研究所、大连理工大学、吉林大学、辽宁大学、武汉大学、哈尔滨理工大学、国家发展和改革委员会（简称国家发改委）国土开发与地区经济研究所等单位申请获得了资助，最终形成了“1+9”的项目组织模式。经过一年的研究，形成了近100万字的研究报告和若干份专题建议，研究成果多次在焦点访谈、经济日报、财经界、人民网、新华网、中国政府网等主流媒体刊登，提出东北振兴首要离不开的是创新，同时引导社会和民众认识到东北振兴是一项复杂而艰巨的长期任务。2015年12月和2016年9月，笔者两次前往中南海参与中共中央办公厅座谈会，为东北振兴建言献策。2016年，课题组在《地理科学》第36卷第9期组织了东北创新与发展专刊，共刊发论文13篇。

本书是在上述研究报告、咨询建议及学术论文的基础上凝练而成的，针对性地评述了东北社会经济的历史地位与基础，阐述了新时期东北区域发展的新环境，提出了新路径与新对策，并从农业可持续发展、产业发展新模式与新机制、创新驱动发展、对外开放与区域合作、新型城镇化发展、全球价值链整合与区域产业升级、单一结构城市转型、国有企业改革与创新途径、人力资本与人才战略、政府职能改革等方面论证了新时期东北创新与发展的系列重点问题。

本书的大纲由金凤君、王姣娥、杨宇设计，全书共十三章，最终大纲的审定和内容的定稿由金凤君完成，全书校对由金凤君、王姣娥、杨宇完成，前期课题协调和最终的形成过程中王姣娥做了大量细致的工作。

本书的研究成果在形成过程中，得到了国家自然科学基金委员会、国家发改委东北等老工业基地振兴司、东北各地有关部门的大力支持，特表感谢。

金凤君

2018年7月

目 录

第一章 社会经济发展状态与基础	1
第一节 经济社会发展的历史过程	1
第二节 经济社会发展的基础与优势	6
第三节 经济发展水平及空间差异	12
第四节 面临问题及未来趋势判断	19
参考文献	25
第二章 新时期区域发展的新环境	27
第一节 国内外发展环境与趋势	27
第二节 国家区域发展政策变化	34
第三节 国家宏观政策对东北地区发展的影响	40
参考文献	48
第三章 新时期区域发展路径与对策	50
第一节 区域发展历史症结与破解之路	50
第二节 未来发展需调整的重大关系	56
第三节 推动转型发展的突破路径	62
第四节 对策建议	67
参考文献	69
第四章 农业可持续发展途径与机制	71
第一节 现代农业发展现状及存在问题	71
第二节 国家粮食安全与东北现代农业发展	78
第三节 现代农业发展的新模式与新机制	84
参考文献	90
第五章 产业发展新模式与新机制	92
第一节 产业发展现状与存在问题	92
第二节 产业发展地位及演化	98

第三节 高技术产业创新发展	112
第四节 产业转型思路与路径	119
参考文献	124
第六章 创新驱动发展的机制与平台建设	125
第一节 创新资源驱动产业发展的机制	125
第二节 创新平台建设问题及政策建议	139
第三节 沈大国家自主创新示范区建设	143
第四节 创业风险投资发展	150
参考文献	154
第七章 对外开放与区域合作	156
第一节 东北亚区域合作趋势	156
第二节 东北地区对外开放现状	162
第三节 东北地区对外开放的制约因素	169
第四节 东北地区对外开放的战略构想	172
参考文献	178
第八章 新型城镇化发展路径与对策	179
第一节 城镇化发展历程与特征	179
第二节 城镇化面临的问题与出路	182
第三节 加快新型城镇化发展的对策建议	187
参考文献	192
第九章 全球价值链整合与区域产业升级	193
第一节 全球价值链整合的趋势与特点	193
第二节 东北三省在全球价值链中的地位	202
第三节 东北三省产业升级途径与对策建议	210
参考文献	217
第十章 单一结构城市转型途径与对策	218
第一节 单一结构城市识别方法	218
第二节 单一结构城市类型与发展特征	224
第三节 单一结构城市发展战略与途径	242
第四节 单一结构城市可持续发展策略	247
参考文献	250
第十一章 国有企业改革与创新途径	252
第一节 国有企业发展现状与问题	252
第二节 国有企业改革方向与途径	260
第三节 深化国有企业改革与创新发展对策	267

参考文献	272
第十二章 人力资本与人才战略	274
第一节 人力资本特征与存在问题	274
第二节 经济发展与人力资本需要	280
第三节 人才发展战略与途径	293
第四节 对策建议	299
参考文献	301
第十三章 政府职能改革方向与途径	303
第一节 政府职能运行现状评价	303
第二节 政府干预强度和市场化发展水平评价	307
第三节 政府职能改革方向及其路径	318
第四节 政府职能改革对策建议	327
参考文献	330

第一章 社会经济发展状态与基础

东北地区是我国具有特殊重要地位的自然地理单元和经济社会板块，在我国社会经济发展中一直起着非常重要的作用。直到 20 世纪 80 年代，东北地区始终在中国工业化历程中发挥着龙头作用。之后，由于全国的市场开放格局、政策体制发生了变化，加之东北部分重要矿产资源枯竭，社会经济发展面临一系列问题。2003 年党中央、国务院做出实施东北地区等老工业基地振兴战略的重大决策，采取一系列支持、帮助、推动东北老工业基地振兴发展的专门措施。2013 年以来，在各方面共同努力下，东北老工业基地振兴取得了明显成效和阶段性成果，经济总量迈上新台阶，结构调整扎实推进，国有企业竞争力增强，重大装备研制走在全国前列，粮食综合生产能力显著提高，社会事业蓬勃发展，民生有了明显改善。然而，随着我国经济发展进入新常态，东北地区经济下行压力增大，部分行业和企业生产经营困难，体制机制的深层次问题进一步显现，经济增长新动力不足和旧动力减弱的结构性矛盾突出，发展面临新的困难和挑战。本章从综合集成分析入手，阐述东北地区经济社会发展的历史过程及其地位变化，阐述东北发展的基础与优势，科学评判其经济发展水平及空间差异，剖析其发展面临的问题，并对未来发展趋势进行预判。

第一节 经济社会发展的历史过程

一、区域经济发展历程与地位

（一）区域发展历程

东北地区是我国较为完备的自然地理单元，拥有优越的资源禀赋和良好的生态环境基础，农业和工业开发历史均较早，是我国经济社会发展进程中极为

重要的板块，也是我国产业发展和城市建设的先发地区（程伟，2009）。就东北地区的经济发展与工业化演进历程而言，大致经历了以下几个阶段（张国宝等，2008a）。

1. 1860~1930 年：清末与民国初期资源开发与工业化起步阶段

鸦片战争以后，东北地区的工业发展进入萌芽发展时期。由于大规模垦荒的陆续展开，东北地区粮食生产及商品率均有大幅度提高，带动了农产品加工业的发展。尤其是 20 世纪初东北地区出现的移民浪潮加速了东北地区的土地开发，促进了农业发展，当时的东北地区已经成为具有世界意义的商品粮生产基地，这在一定程度上也为近代工业的起步奠定了物质基础，一批具有资本主义性质的近代产业逐渐发展起来。至 20 世纪 20 年代，逐渐形成了榨油、面粉和酿酒三大支柱产业，以及采矿业、机械制造业等工业部门，资源依赖型的区域产业结构特征初见端倪。从布局来看，大连、沈阳、鞍山、哈尔滨、齐齐哈尔等都是这一时期重要的工业城市。

2. 1931~1945 年：日伪时期掠夺式资源开发与重工业畸形发展阶段

日俄战争（1904~1905 年）以后，日本开始逐步控制东北地区的开发和经济命脉。1931 年“九一八”事变后，日本占领了东北地区。为了服务军事扩张，日本重点开发中国东北地区的矿产资源及原材料工业，采矿、冶金、电力、机械等重工业部门急剧膨胀，毛织、制麻等轻工业及化学工业部门也快速发展，初步奠定了东北地区的工业基础。20 世纪 40 年代，东北地区已经是当时世界上工业化快速发展的区域之一，也是中华人民共和国成立之前重要的工业集聚区域，从沈阳到大连的沈大线是当时举世闻名的“绵长工业区”。

3. 1949~1980 年：计划经济时期工业化快速发展阶段

中华人民共和国成立初期，当时辽宁、吉林和黑龙江三省的原材料、能源及机械工业基础较好，因此成为国家“一五”时期（1953~1957 年）建设重点，并将苏联援建的 156 个项目之中的 57 项安排在东北进行建设。这些项目的建成，强化了东北地区作为重工业基地的地位，20 世纪 60 年代石油、森林和农业的开发进一步促进了炼油工业、化学工业、轻纺工业、能源工业、森林工业的发展，使东北地区的产业结构和生产力布局发生了显著变化，大庆、伊春、七台河等一批新型工业城市逐步形成。此后直到 1980 年，国家持续对东北地区实行优先发展重工业的政策，区域经济产业选择重化工的路径不断得到强化。

4. 1980~2002 年：转型时期区域经济的适应性调整阶段

进入 20 世纪 80 年代，中央政府开始实施对外开放政策，中国东南沿海地区