

# 振兴东北老工业基地 政策体系建设研究

娄成武 魏淑艳 主编



東北大學出版社  
Northeastern University Press

# 振兴东北老工业基地 政策体系建设研究

姜成武 魏淑艳 主编

东北大学出版社

· 沈 阳 ·

© 娄成武 魏淑艳 2006

图书在版编目 (CIP) 数据

振兴东北老工业基地政策体系建设研究 / 娄成武, 魏淑艳主编. — 沈阳: 东北大学出版社, 2006.7

ISBN 7-81102-290-7

I. 振… II. ①娄… ②魏… III. 工业经济—经济政策—研究—东北地区 IV. F427.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 084314 号

---

出版者: 东北大学出版社

地址: 沈阳市和平区文化路 3 号巷 11 号

邮编: 110004

电话: 024—83687331 (市场部) 83680267 (社务室)

传真: 024—83680180 (市场部) 83680265 (社务室)

E-mail: neuph @ neupress.com

http: // www. neupress. com

印刷者: 沈阳农业大学印刷厂

发行者: 东北大学出版社

幅面尺寸: 140mm × 203mm

印 张: 8.125

字 数: 220 千字

出版时间: 2006 年 7 月第 1 版

印刷时间: 2006 年 7 月第 1 次印刷

责任编辑: 文 辰

责任校对: 孙 智

封面设计: 唐敏智

责任出版: 杨华宁

---

定 价: 25.00 元

# 目 录

## 公共政策基础篇

<b>第一章 东北老工业基地振兴面临的关键政策问题</b> .....	3
一、自然资源枯竭问题.....	3
二、资金短缺问题.....	3
三、经济活力不足问题.....	4
四、就业与社会保障压力问题.....	5
五、东北振兴道路选择问题.....	5
六、人才短缺问题.....	6
七、现代服务业发展落后问题.....	7
八、农业发展出路问题.....	7
九、环境污染治理问题.....	8
十、社会风险管理问题.....	8
<b>第二章 东北老工业基地振兴的现行公共政策治理研究</b> .....	10
一、社会保障政策 .....	10
(一) 养老保险政策.....	10
(二) 医疗保险政策.....	12
(三) 失业保险政策.....	13
(四) 社会救济政策.....	14
二、人才培养政策 .....	15

(一) 辽宁省人才政策	16
(二) 吉林省人才政策	16
(三) 黑龙江省人才政策	17
三、民营经济发展政策	19
四、环境政策	20
五、农业产业化政策	21
(一) 辽宁省农业产业化政策	22
(二) 吉林省农业产业化政策	22
(三) 黑龙江省农业产业化政策	23
六、现代服务业政策	23
(一) 国家政策	24
(二) 地方政策	24
七、国家援助政策	25
(一) 项目投资	25
(二) 财税政策	26
(三) 金融政策	27
(四) 国有企业改革	27
(五) 基础设施建设	28
<b>第三章 国内外老工业基地公共政策比较研究</b>	<b>29</b>
一、国外老工业基地振兴公共政策现状	29
(一) 人员安置政策	29
(二) 区域振兴政策	30
(三) 国家扶持政策	31
(四) 中小企业扶植政策	32
(五) 产业调整政策	33
(六) 产业援助政策	33
(七) 环境改善政策	34
二、国内老工业基地振兴公共政策现状	35

---

(一) 人才政策·····	35
(二) 社会保障政策·····	36
(三) 民营经济扶持政策·····	38
(四) 产业调整政策·····	39
三、国内外老工业基地振兴公共政策反思·····	40
(一) 加强老工业基地振兴规划·····	40
(二) 实行分类指导、区别对待·····	41
(三) 加快国有企业改制和重组的步伐·····	42
(四) 进一步加大国家财政支持的力度·····	43
(五) 创造良好的软硬件环境·····	44
<b>第四章 东北老工业基地振兴的公共政策目标、原则与战略</b> ·····	<b>46</b>
一、公共政策目标·····	46
(一) 科技政策目标·····	46
(二) 失业与社会保障政策目标·····	46
(三) 财政、税收与金融政策目标·····	47
(四) 民营经济发展政策目标·····	47
(五) 新型工业化政策目标·····	47
(六) 人力资源政策目标·····	47
(七) 风险管理政策目标·····	47
(八) 现代服务业的规范与发展政策目标·····	47
(九) 农业产业化政策目标·····	48
(十) 环境保护政策目标·····	48
二、政策原则·····	48
(一) 科技推动原则·····	48
(二) 科学发展原则·····	48
(三) 政策创新原则·····	49
(四) 制度创新原则·····	49

三、政策战略 ..... 49

## 公共政策保障体系篇

第五章 东北老工业基地振兴的科技政策 ..... 53

一、激励自主创新, 全面推进高新技术产业, 做大做强  
    高新技术产业开发区 ..... 54

二、推进区域科技创新体系的构建 ..... 55

    (一) 建设科技创新平台及相关平台 ..... 55

    (二) 建设科技转化平台和孵化平台 ..... 56

    (三) 建设科技合作平台 ..... 56

三、深化科技体制改革, 加强科技管理与宏观调控 ..... 57

    (一) 全面推进科技体制改革 ..... 57

    (二) 健全科技管理制度 ..... 58

    (三) 完善科技成果管理和保护制度 ..... 59

四、加强技术市场建设, 促进技术产权交易发展 ..... 59

    (一) 完善相关政策法规体系 ..... 59

    (二) 健全技术市场服务体系 ..... 60

    (三) 促进技术产权交易发展 ..... 60

五、加快科技中介机构建设 ..... 61

    (一) 积极培育科技中介机构 ..... 61

    (二) 健全科技中介机构服务体系 ..... 62

    (三) 建立有利于科技中介机构发展的法律法规体系 ..... 63

六、完善科技孵化体系 ..... 63

    (一) 推进科技孵化体系创新 ..... 63

    (二) 提高科技孵化能力 ..... 64

    (三) 拓宽和健全融资渠道 ..... 65

七、加强科技人才队伍建设 ..... 66

---

(一) 努力营造良好的人才吸引和使用环境·····	66
(二) 建立科技人员创新创业和向产业领域流动的激励机制 ·····	66
(三) 建立和完善科技人员和管理人员的培训体系·····	67
八、促进风险投资发展 ·····	67
(一) 大力推进风险投资主体多元化, 设立风险投资基金 ·····	67
(二) 健全风险投资管理制度·····	67
(三) 创造有利于风险投资和创业基金的政策环境·····	68
(四) 完善立法, 建立规范风险投资运营机制的法律制度 ·····	69
九、加快科技投入体系建设 ·····	69
(一) 优化财政科技投入结构·····	69
(二) 完善科技经费管理机制·····	70
十、加强科技政策法规建设 ·····	70
(一) 建立科技政策制定的协调机制·····	70
(二) 充分利用现有政策法规·····	70
(三) 抓紧出台新的政策法规·····	71
(四) 加强知识产权保护·····	71
(五) 加强政策法规的实施监督·····	71
十一、扩大科技对内对外开放 ·····	71
(一) 扩大科技对内开放, 建设科技合作服务平台·····	71
(二) 扩大科技对外开放, 充分利用国际科技资源·····	72
<b>第六章 东北老工业基地振兴的社会保障政策 ·····</b>	<b>73</b>
一、目前社会保障政策评价 ·····	73
(一) 养老保险·····	73
(二) 医疗保险·····	77
(三) 失业保险·····	79



(四) 社会救济政策·····	80
二、东北老工业基地社会保障的问题及政策建议·····	82
(一) 养老保险方面的问题与政策建议·····	82
(二) 医疗保险方面的问题及政策建议·····	86
(三) 失业保险存在的问题及政策建议·····	91
(四) 社会救济存在的问题及政策建议·····	94
<b>第七章 东北老工业基地振兴的财税金融政策·····</b>	<b>97</b>
一、现阶段东北老工业基地财税金融政策·····	97
(一) 财税优惠政策向东北地区倾斜·····	97
(二) 国债资金项目向东北老工业基地重点倾斜·····	98
(三) 金融扶持政策·····	99
(四) 不良金融资产处置政策·····	99
二、东北老工业基地财税金融政策环境的问题分析·····	100
(一) 国有经济比例失调·····	100
(二) 东北老工业基地的资金“造血”机能衰退·····	101
(三) 金融风险严重·····	102
(四) 吸引外资能力亟待提高·····	103
三、振兴东北老工业基地财税金融支持政策·····	104
(一) 进一步加大国家财政支持的力度·····	104
(二) 加大金融支持力度,再造信用东北·····	105
(三) 采用“内发式”与“外发式”相结合的政策发展 思路·····	107
(四) 进一步加大国债资金对企业技术改造的扶持力度 ·····	108
(五) 发展融资租赁业·····	109
(六) 推进多层次资本市场,开辟多种融资渠道·····	111

---

<b>第八章 东北老工业基地振兴的民营经济政策</b> ·····	<b>113</b>
一、东北振兴中民营经济发展的政策环境·····	113
(一) 国家宏观政策环境·····	113
(二) 东北三省地区的政策环境·····	114
二、东北地区民营经济发展政策效果分析·····	115
(一) 取得的成就·····	116
(二) 与南方省份的差距·····	116
三、东北三省民营经济政策问题分析·····	117
(一) 政策规划引导不力·····	118
(二) 政策难以落实·····	118
(三) 政策措施不配套·····	119
(四) 政府投资政策对民营经济的挤出效应·····	119
四、相关政策建议·····	120
(一) 融资政策建议·····	120
(二) 财政税收政策建议·····	124
(三) 人才政策建议·····	126
(四) 民间投资政策建议·····	127
(五) 企业及职工权益相关政策·····	129
(六) 制定评介、奖励等相关政策·····	131
(七) 相关资源的使用政策·····	132
(八) 社会服务相关政策·····	133
(九) 改进政府对非公有制企业的监管·····	134
(十) 加强对发展非公有制经济的指导和政策协调·····	135
<b>第九章 东北老工业基地振兴的新型工业化政策</b> ·····	<b>137</b>
一、新型工业化的内涵及特点·····	137
(一) 信息化带动工业化·····	138
(二) 以科技进步为动力·····	138

(三) 把实现工业化纳入可持续发展的轨道 .....	138
(四) 在工业化过程中发挥我国人力资源丰富的优势 .....	138
二、东北推行新型工业化的政策环境 .....	139
(一) 国际环境 .....	139
(二) 国内环境方面 .....	140
三、东北新型工业化政策内容及政策效果分析 .....	141
(一) 现有政策内容 .....	141
(二) 政策效果分析 .....	142
四、东北新型工业化政策存在的问题及原因 .....	142
(一) 东北新型工业化政策存在的问题 .....	142
(二) 东北新型工业化政策中存在问题的原因 .....	143
五、东北新型工业化政策调整的目标 .....	145
六、政策建议 .....	146
(一) 改革投资结构 .....	146
(二) 要鼓励服务业, 特别是知识密集型的服务业发展 .....	146
(三) 进一步促进高新技术产业发展 .....	147
(四) 用高新技术和先进适用技术改造传统产业 .....	148
(五) 以信息化带动工业化 .....	150
(六) 大力发展适合国情的劳动密集型产业 .....	152
(七) 建立健全促进新型工业化发展的相关服务体系 .....	153
<b>第十章 东北老工业基地振兴的人才政策 .....</b>	<b>155</b>
一、东北老工业基地的人才政策环境 .....	155
(一) 知识经济对东北老工业基地的振兴提出了新的挑战 .....	155
(二) 我国加入 WTO 加剧了东北的人才竞争 .....	156
(三) 国际上的人才争夺战对东北老工业基地 振兴提出了挑战 .....	156

---

(四) 国内其他省区的人才战略对东北产生了巨大的人才压力 .....	157
二、东北老工业基地人才队伍状况及问题分析 .....	157
(一) 低素质人才过剩, 高素质人才严重短缺 .....	158
(二) 人才地理分布不平衡 .....	158
(三) 人才结构不合理 .....	158
(四) 人才使用效益低, 人才浪费严重 .....	159
(五) 在全国人才流动中, 东北人才流动长期呈逆差状态 .....	159
三、振兴东北老工业基地人才政策内容及政策效果分析 .....	159
(一) 政策内容 .....	159
(二) 政策效果分析 .....	160
四、振兴东北老工业基地的政策建议 .....	165
(一) 树立与振兴东北老工业基地相适应的人才理念 .....	165
(二) 建立市场取向的人才资源开发机制 .....	166
(三) 建立切实可行的人才资源引进机制 .....	168
(四) 建立客观公正的人才资源使用机制 .....	169
(五) 建立科学有效的人才资源激励机制 .....	170
<b>第十一章 东北老工业基地振兴的风险管理政策 .....</b>	<b>172</b>
一、东北老工业基地振兴所处的内外环境 .....	172
(一) 东北的自然地理环境 .....	172
(二) 东北老工业基地振兴处于全球化的环境中 .....	172
二、东北老工业基地振兴面临的社会风险结构 .....	174
(一) 生态风险 .....	174
(二) 自然风险 .....	175
(三) 技术风险 .....	176
(四) 政策风险 .....	176

(五) 福利风险 .....	176
(六) 其他风险 .....	177
三、东北三省政府的风险管理政策现状分析 .....	178
四、东北三省政府的风险管理政策完善对策 .....	179
(一) 树立风险意识的决策观念 .....	180
(二) 尽快完善社会风险管理体系 .....	180
(三) 应当正视转型期社会风险的复合性特征, 积极采取多元化的风险管理策略 .....	181
(四) 重新认识政府在风险防范与管理中的作用 .....	183
(五) 加强对公众的社会风险教育, 提高公众的 风险意识水平 .....	185
(六) 以新型发展观统筹东北目前以及未来的社会经济发展, 努力化解东北老工业基地振兴的社会安全隐患 .....	186
<b>第十二章 东北老工业基地振兴的现代服务业的规范与发展政策</b> .....	<b>187</b>
一、现代服务业的含义 .....	187
二、现代服务业的政策环境 .....	188
(一) 中国加入 WTO 的影响 .....	188
(二) CEPA 的影响 .....	189
(三) 振兴东北老工业基地的影响 .....	189
(四) 政策环境和市场需求的影响 .....	189
(五) 产业和技术环境的影响 .....	190
三、现代服务业政策内容及效果分析 .....	190
(一) 国家政策 .....	190
(二) 地方政策 .....	193
四、现代服务业存在的问题及原因 .....	194
(一) 内部结构不合理 .....	194
(二) 人才短缺 .....	195

(三) 市场化程度低, 使服务业缺乏动力 .....	195
(四) 产业化进程缓慢 .....	196
(五) 政府部门缺乏引导和规划 .....	196
(六) 行业管理不完善, 市场秩序亟待整顿和规范 .....	197
(七) 现代服务业企业自身的局限性 .....	198
五、现代服务业的政策目标与建议 .....	199
(一) 积极吸引和培育现代服务业人才 .....	199
(二) 创造适宜现代服务业发展的政策环境 .....	200
(三) 放宽外商投资城市公共设施项目的限制 .....	202
(四) 扩大金融服务业的对外开放 .....	202
(五) 鼓励外商投资交通运输业 .....	202
(六) 加强市场管理, 维护市场秩序 .....	202
(七) 建设社会信用体系 .....	203
(八) 加快建设信息服务业 .....	203
(九) 扶持和培育有竞争力的现代服务业企业 .....	204
(十) 建立现代服务业统一协调管理机构 .....	205
(十一) 制定科学合理的发展规划 .....	206
<b>第十三章 东北老工业基地振兴的农业产业化政策 .....</b>	<b>207</b>
一、东北老工业基地农业产业化的政策环境 .....	207
二、东北地区农业产业化政策内容及政策效果分析 .....	208
(一) 政策内容 .....	208
(二) 农业产业化效果——成就与问题并存 .....	212
三、东北老工业基地农业产业化政策的问题及原因 .....	214
(一) 缺乏有关建立农业产业化市场运营机制的政策 .....	214
(二) 针对解决机制与规模经营的矛盾的政策实施 效果不佳 .....	215
(三) 科学、技术和资金方面政策倾斜不够 .....	215
(四) 农业产业化利益机制不健全 .....	215

(五) 现有政策体现出农业产业化过程中的政府行为偏向	216
四、东北农业产业化政策调整的目标与政策建议	216
(一) 加大政府调控力度, 从职能转变入手, 营造农业产业化的环境	216
(二) 充分发挥政府政策在农业产业化进程中的作用	218
(三) 以政策壮大市场的龙头作用	219
(四) 用工业思维指导农业产业化	221
(五) 以政策法规加速科技成果转化, 促进农业 产业化发展	222
<b>第十四章 东北老工业基地振兴的环境政策</b>	<b>225</b>
一、东北老工业基地面临的资源和环境问题	225
(一) 黑土流失严重	225
(二) 污染严重	226
(三) 西部的荒漠化	226
(四) 三江平原湿地的退化	226
二、东北老工业基地环境政策实施现状及存在的问题	227
(一) 环境政策只注重末端管理而忽视了源头和过程管理	228
(二) 缺乏明确的目标和协调统一的环境政策措施	228
(三) 对环境的司法监管力度不够	229
三、完善东北老工业基地环境保护政策	229
(一) 加强东北地区环境立法、法规体系建设, 依法促进循环经济建设	230
(二) 积极促进东北地区产业结构的优化, 从源头上 控制污染物排放总量	231
(三) 鼓励发展环保产业, 在东北地区建设一批 资源节约型、环境清洁型环保企业	232

---

(四) 在东北地区全面防治农业面源污染, 积极促进 有机农业的发展 .....	234
(五) 在东北地区引进绿色 GDP 理念, 促进循环经济 发展和生态环境改善 .....	235
(六) 健全东北社会中介组织, 建立信息交换平台 .....	237
<b>主要参考文献</b> .....	<b>238</b>
<b>后 记</b> .....	<b>243</b>



# 公共政策基础篇