



中国东北振兴研究院
CHINA ACADEMY OF NORTHEAST REVITALIZATION

2016 东北老工业基地全面振兴 进程评价报告

李凯 易平涛 王世权 向涛 等 / 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



中国东北振兴研究院
CHINA ACADEMY OF NORTHEAST REVITALIZATION

2016

东北老工业基地全面振兴 进程评价报告

李凯 易平涛 王世权 向涛 等 / 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

2016 东北老工业基地全面振兴进程评价报告/李凯等著. —北京: 经济管理出版社, 2017. 7
ISBN 978 - 7 - 5096 - 5227 - 5

I. ①2… II. ①李… III. ①老工业基地—经济发展—研究报告—东北地区—2016 IV. ①F427. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 165702 号

组稿编辑: 谭 伟
责任编辑: 谭 伟
责任印制: 黄章平
责任校对: 熊兰华

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 三河市延风印装有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 787mm × 1092mm/16

印 张: 20.5

字 数: 461 千字

版 次: 2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 5227 - 5

定 价: 80.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

专家委员会成员（按姓氏笔画排序）

王小鲁 刘世锦 刘尚希 李晓西 迟福林
张文魁 张占斌 张屹山 张宇燕 陈永杰
金维刚 赵昌文 赵晋平 赵 继 殷仲义
曹远征 常修泽

《东北老工业基地全面振兴进程评价》课题组

负责人：李 凯

**主要成员：易平涛 王世权 向 涛 李伟伟
安 岗 孙 涛 高宏伟 辛 冲**

前言

曾经的新中国工业摇篮，为改革开放和现代化建设做出了历史性重大贡献的东北，进入新千年以来却面临着“传统资源型产业丧失比较优势”“新兴产业发展缓慢”等诸多问题。面对困境，党中央、国务院早在 2003 年就已经作出实施东北老工业基地振兴战略的重大决策，并采取了一系列支持、帮助、推动振兴发展的专门措施。10 多年来，在多方面共同努力下，东北老工业基地振兴取得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，民生有了明显改善。但是，伴随着中国经济进入新常态，面对日益纷繁复杂的国际政治经济形势，东北地区表现出了明显的不适应。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凸显，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。

在上述背景下，“十三五”规划开局之年，以《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》出台为标志，一场旨在以创新驱动为引领，以结构调整为基点，以体制机制重塑为依托，以创新创业为关键，以民生保障为前提的新一轮东北老工业基地全面振兴攻坚战盛大启幕。新一轮振兴目标非常明确，概言之就是，到 2020 年，东北地区在重要领域和关键环节改革上取得重大成果，转变经济发展方式和结构性改革取得重大进展，经济保持中高速增长。在此基础上，到 2030 年，东北地区实现全面振兴，走进全国现代化建设前列，成为全国重要的经济支撑带。

为了实现既定的振兴目标，国家在政策和资金等方面给予了大力支持，社会各界也给予东北前所未有的关注，东北各级政府更是“撸起袖子加油干”，希冀在新一轮振兴中有所作为。然而，在振兴战略“如火如荼”推进之际，如何判断东北全面振兴进展，客观反映东北振兴进程？怎样清晰刻画东北经济社会发展中的短板，精准施策？一系列现实问题摆在我们面前，东北

老工业基地全面振兴进程评价问题被提到日程。在国家发改委的指导及有关方面的积极推动下，中国东北振兴研究院成立了《东北老工业基地全面振兴进程评价》课题组，尝试开展这项有意义的工作。

东北老工业基地全面振兴进程评价意在通过设计一系列指标并运用统计数据，形成能够全面评价东北老工业基地振兴进程的综合指数，成为东北振兴的“晴雨表”，据此判断东北全面振兴进程与特征，明晰振兴中存在的问题，并提出具体对策，实现以评促建、评建结合的目的，为实现东北全面振兴做出贡献。课题组将在评价工作的基础上，形成系列《东北老工业基地全面振兴进程评价报告》，每年定期发布。《2016 东北老工业基地全面振兴进程评价报告》是本系列报告的第一本，包括总报告、评价报告和附录三部分，全面总结了2011~2015年间东北区域政府治理、企态优化、区域开放、产业发展、创新创业与社会民生情况，给出了这些方面的动态变化以及与全国情况的比较，是对东北振兴的一次全面评价总结。《2016 东北老工业基地全面振兴进程评价报告》也将成为以后逐年评价报告的基础。

本报告由中国东北振兴研究院、东北大学、中国（海南）改革发展研究院等多家单位通力合作完成。全书由《东北老工业基地全面振兴进程评价》课题组成员完成主要工作。中改院专家迟福林、殷仲仪、夏峰、匡贤明等对评价指标设计提出了宝贵意见。宫诚举、李玲玉、周莹、王露、魏京生、许世存、程佳、冯秀丽、兰少曼、姜瑞航、王雪纯、李爱静、田莹、高旭阳、宋艳秋、刘菁、王雪儿等同学参与了数据收集整理及部分章节初稿的工作。

历时将近一年时间，《2016 东北老工业基地全面振兴进程评价报告》终于与广大读者见面了，诚惶诚恐中有一种如释重负之感。值此之际，感谢国家发改委振兴司、东北大学、中国（海南）改革发展研究院的大力支持；感谢东北大学郭亚军教授领衔的东北评价中心及学术团队所提供的技术协助。本研究在撰写过程中参考了大量国内外已有文献，限于篇幅并未一一列示。经济管理出版社的谭伟编辑在本书的出版过程中做了大量的协调工作。同时，对本书研究做出贡献的其他人员并未全部列出，在此一并表示感谢。

受数据资料来源与时间等限制，书中不足之处在所难免，敬请各位读者批评指正。

李 凯 教授

中国东北振兴研究院副院长

目 录

上篇 总报告

一、宏观背景与研究意义	3
(一) 宏观背景	3
(二) 研究意义	4
二、东北老工业基地全面振兴进程评价系统设计	6
(一) 总体思想	6
(二) 内在逻辑	7
(三) 指标选择	8
(四) 指标标准化处理方法	11
三、东北老工业基地全面振兴评价结果	12
(一) “稳中有进”和“相对落后”是东北全面振兴的总体态势	12
(二) “企态优化”和“政府治理”是东北全面振兴的严重短板	14
(三) “营商环境”是政府治理的突出问题点	14
(四) “国企保增值”是东北企态优化水平提升的主要障碍	15
(五) “扩大开放”是东北全面振兴的施政重点	15
(六) 产业结构调整明显，转型仍具有很大空间	16
(七) “提振活力”是东北创新创业水平提升的关键	17
(八) 东北社会民生水平提升的枢纽在于“社会保障”	18
四、东北老工业基地全面振兴的思路与对策	19
(一) 积极推进政府职能转变，打造“有限政府”	19
(二) 做好制度供给侧改革，加快调整“产业结构”	20
(三) 加快“行政型治理”转型步伐，突破“治理障碍”	20

（四）构建创新创业生态系统，激发“人才活力”	21
（五）借助“一带一路”，助推全面振兴	22
（六）加大投入，强化“民生保障”	22

中篇 评价报告

一、东北老工业基地全面振兴进程综合评价报告	25
（一）东北振兴指数总体分析	25
（二）全国视角下东北地区振兴进展分析	28
（三）东北振兴分项指数分析	36
（四）振兴指数与 GDP 指标的联合分析	39
（五）主要结论	44
二、东北老工业基地全面振兴进程评价分项报告	45
（一）政府治理评价报告	45
（二）企态优化评价报告	75
（三）区域开放评价报告	105
（四）产业发展评价报告	142
（五）创新创业评价报告	177
（六）社会民生评价报告	215
（七）东北地区地市级振兴进程评价	255

下篇 附录

一、东北老工业基地全面振兴进程评价的理论依据	271
（一）作为区域经济社会环境和区域主体的政府、市场和社会	271
（二）政府、市场和社会三者之间的关系	272
（三）区域经济社会转型：政府治理、市场治理和社会治理的 相互作用	275
二、东北老工业基地全面振兴进程评价指标选择依据	277
（一）政府治理评价指标选择依据	277
（二）企态优化评价指标选择依据	278
（三）区域开放评价指标选择依据	279

(四) 产业发展评价指标选择依据	280
(五) 创新创业评价指标选择依据	281
(六) 社会民生评价指标选择依据	282
三、东北老工业基地形成源流考察及创新发展	289
(一) 东北老工业基地形成的历史考察	290
(二) 东北老工业基地发展中的问题与振兴政策	303
(三) 东北老工业基地发展的历史规律总结	306
(四) 东北老工业基地新困境的成因与出路分析	308
(五) 东北老工业基地的创新发展与展望	310
四、东北老工业基地振兴大事记 (2003 ~ 2016 年)	311
参考文献	314

上篇 总报告

一、宏观背景与研究意义

（一）宏观背景

2016 年，中国经济迎来了“十三五”规划的开局之年。过去一年，在欣喜改革开放步伐不断加快，微观主体活力不断被释放，新的增长动力正在逐步形成的同时，也不得不面对经济运行中的结构性问题仍然突出的现实。当前，在全球经济社会格局大调整、大变革、大重组继续向纵深发展的挑战下，中国正处于经济转型的历史关节点，传统的格局正在被打破，新的增长力量还在孕育中，并且与全球化新趋势呈现历史交会（迟福林，2016）。为了适应全球化新趋势，破解经济社会发展中的各种难题，中国正在积极推动“一带一路”跨国合作，以经济转型为目标深化结构性改革，兼顾稳定经济增长和防范经济风险，加大改革力度，激活市场活力，实现增加有效供给和刺激有效需求双轮驱动，促进推进经济转型升级，释放经济增长潜力，激发市场活力，稳定经济发展预期，适应结构优化、动力转化的发展新常态。全球化新趋势和中国改革开放的不断深入为东北老工业基地全面振兴提供了难得的机遇和巨大的挑战。

东北老工业基地曾经是新中国工业的摇篮，在共和国工业体系和国民经济体系中占据举足轻重的地位，为中国形成独立、完整的工业体系和国民经济体系，为改革开放和现代化建设，做出了历史性重大贡献。但是，自 20 世纪 90 年代以来，随着改革开放的不断深入，老工业基地的体制性、结构性矛盾日益凸显，进一步发展面临着国有经济比重偏高、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以及资源型城市主导产业衰退，接续产业亟待发展等诸多问题。有鉴于此，中共中央、国务院于 2003 年发布《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》，作出了振兴东北老工业基地的战略决策。十余年来，尽管在区域经济振兴与社会发展方面取得了显著成绩，但多年来积累的深层次体制、机制与结构性问题仍然未能有效破解。国有企业活力仍然不足，民营经济发展不充分，偏资源型、传统型、重化工型的产业结构和产品结构不适应市场变化，新兴产业发展偏慢，乏善可陈。资源枯竭、产业衰退、结构单一地区（城市）转型面临较多困难，社会保障和民生压力较大，地方政府对经济发展新常态的适应引领能力有待进



进一步加强。统计表明,过去两年,东北三省经济增速落后于全国平均水平 1~2 个百分点,处在全国末位。2016 年上半年这一境况依旧没有改观,东三省 GDP 增速排名仍垫底,辽宁更是“一跌”成为唯一下降省份,振兴东北又到了一个不进则退的十字路口。

东北老工业基地振兴发展的严峻形势,已经引发社会各界的高度关注。2014 年 7 月 7 日,习近平总书记做出重要批示:“东北地区的振兴发展,事关中国区域发展总体战略的实施,事关中国工业化、信息化、城镇化、农业现代化的协调发展,事关中国同周边和东北亚地区的安全稳定,意义重大,影响深远。”2014 年 7 月 31 日,李克强主持召开国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组第一次会议暨工作会议,审议并原则通过了《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》和《国务院关于近期支持东北振兴若干重大政策举措的意见》。2014 年 8 月 8 日,国务院正式发布了《关于近期支持东北振兴若干重大政策举措的意见》(28 号文),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,《中共中央国务院关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》(以下简称 7 号文件)正式发布。新时期东北老工业基地振兴的蓝图已然绘制,东北老工业基地全面振兴发展的攻坚战再次打响。

(二) 研究意义

东北振兴乏力的深层次原因是什么是每一个关心东北振兴的人所急切想要解答的问题。然而,当前对于这一问题,答案却莫衷一是。有人认为是经济结构过于单一,偏向于资源型产业和重型装备制造业;还有人认为是国有经济比重过高,民营经济不发达,市场缺乏活力;也有人说是官僚主义严重,营商环境恶劣;有的人说是人才外流,缺乏创新;如何通过对东北全面振兴进程进行客观评价,甄别东北振兴的各种障碍,从比较分析中发现东北经济困境的真正原因,从而提供有针对性的政策建议,打赢东北老工业基地全面振兴发展的攻坚战成为一个亟待解决的课题。为此,综合考虑东北老工业基地振兴的时代背景,对东北老工业基地振兴的政策环境、区域环境等进行深入研究,创建东北老工业基地全面振兴进程评价指标体系,并据此依据调研数据评价东北振兴状况将具有重要的现实意义。

然而,概观已有研究,与实践迫切需求不相匹配的是,虽然理论上关于老工业基地振兴的研究近年来取得了丰硕的成果,提炼并总结了老工业基地发展的障碍性因素与动力机制、振兴的路径和方向及不同利益相关者的作用(张虹等,2011;吕政,2012;刘凤朝等,2016),研究中也尝试对诸如东北老工业基地振兴绩效、竞争力等进行评价,但尚缺乏系统性的、能够全面反映东北老工业基地全面振兴进程的评价指标体系,这已成为一个重要的理论缺口。如此一来,必然难以有效地解释东北老工业基地振兴关键点的选择,难以对建构有助于东北老工业基地的创新驱动机制提供指导。因此,通过关注东北老工业基

地发展的复杂性和特殊性，溯源东北老工业基地问题出现的本质原因，从整体上分析东北老工业基地振兴面临的制度约束，构建一个能够反映区域特殊性的东北老工业基地全面振兴进程评价指标体系，明晰振兴的起点与根本原因，综合研判东北全面振兴进程和阶段，明确制约东北全面振兴的主要障碍，提出下一阶段东北全面振兴进程中政府施政的重点和难点，并据此深入探究有利于东北全面振兴的制度设计将具有重要的理论和现实意义。

二、东北老工业基地全面振兴进程 评价系统设计

老工业基地的改造与振兴是世界各国经济发展过程中所遇到的共同课题。美国的“锈带”地区、德国的“鲁尔”、英国的“雾都”、日本的“京、阪、九工业带”、法国的“洛林”地区等世界著名的老工业基地，都曾经历这一过程。历史地看，老工业基地形成既有一般共性原因，也夹杂着一定的社会、经济、区域的原因。由此决定了对东北老工业基地全面振兴进程进行评价，必须要考虑其自身的特殊性。

（一）总体思想

溯本求源，对东北老工业基地全面振兴进程评价的关键在于探索其衰落的本质原因。当前，关于老工业基地衰落的本质主要有三种理论：循环累积因果理论、生命周期理论及路径依赖理论。循环累积因果理论认为，当地区经济开始衰退时，衰退本身可产生一种自我强化机制，该机制通过区域的乘数效应可迅速扩散，使区域的衰落陷入恶性循环累积过程。研究发现，这种循环累积效应在制造型企业密集的区域更为显著（马国霞等，2007），且区域的发展也可能受到区域开放度的影响。生命周期理论则是指老工业区内的主导专业化产品正处于生命周期中的成熟后期和衰退阶段，丧失了创新的特质，无法及时退出产品生命循环进程。在技术不变的前提下，由成本因素决定的价格优势不能被无限扩大，会导致老工业区主导产品市场竞争力不断下降，进而引致区域经济下滑。路径依赖理论是在前两种理论的基础上形成的，也是目前解释老工业基地衰落的主流理论。该理论认为，老工业基地的发展存在路径依赖，它们被锁定在传统的制度上，不愿参与到未来经济规划中，具体表现就是落后的制度无法也不愿为老工业基地的革新提供动力，使其在长期发展过程中逐渐落后。有路径依赖所带来的锁定效应可以划分为：功能锁定（例如，大企业和小企业之间的长期联系限制了小企业的创新能力）、认知锁定（例如，总认为衰退是由经济周期导致的，而不是由结构性因素导致的）和政治锁定（例如，既得利益阶层反对变化）。

为了克服锁定，重新振兴老工业基地，学术界提出了“学习型区域”（Learning Re-

gion) 概念, 并提倡利用区域网络化所带来的经济利益, 实施去工业化。然而, 从实践来看, 美国匹兹堡、英国伯明翰、法国北部-加莱海峡和德国鲁尔等老工业基地虽具有很多相似点, 但去工业化模式也存在巨大差异。因此, 分析不同的老工业基地需要结合具体情况, 对振兴进程的评价亦然。东北老工业基地形成有其历史原因, 振兴路径也必然不同, 评价重点要反映出这种特性。2016年4月, 正式发布的《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》指出, 到2020年, 东北地区要在重要领域和关键环节改革上取得重大成果, 转变经济发展方式和结构性改革取得重大进展, 经济保持中高速增长。在此基础上, 争取再用10年左右时间, 东北地区实现全面振兴, 走进全国现代化建设前列, 成为全国重要的经济支撑带。东北老工业基地全面振兴进程评价, 要以振兴目标实现为前提, 以东北老工业基地当前涌现的真问题、亟待解决的重大问题为着力点, 深入结合东北区域特征, 牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念, 坚持以评促建、稳中求进工作总基调, 最终不断提升东北老工业基地的发展活力、内生动力和整体竞争力, 促使东北努力走出一条质量更高、效益更好、结构更优、优势充分释放的发展新路。

(二) 内在逻辑

东北老工业基地全面振兴的题中之义在于“激发并增强东北活力”。基于此, 对东北老工业基地全面振兴进程进行评价, 首先需要明晰的是评价什么? 为了对这一问题予以回答, 需要审视东北老工业基地振兴的内在逻辑。研究认为, 东北老工业基地的核心问题是产业结构问题(黄继忠, 2001; 肖兴志, 2013; 刘凤朝、马荣康, 2016), 产业结构相对单一, 第一、第二、第三产业比重不合理, 接续产业对经济发展还不能形成有效支撑, 内生发展动力仍然不足、不稳、不强是其中的关键。为此, 在充分发挥比较优势的基础上实现区域产业结构优化升级, 是破解当前困局的关键(李向平等, 2008)。

深入分析不难发现, 东北老工业基地产业结构存在“传统资源型产业丧失比较优势”和“新兴产业发展缓慢”等问题, 亟待进行面向合理化与高级化的调整。就成因而言, 东北老工业基地产业结构是国家及地方政府“调控”与“布局”及“非均衡发展战略”实施的结果, 本质上是“行政型治理”(资源配置行政化、治理机制行政化与治理行为行政化)所致。从发展的逻辑来看, 制约东北老工业基地产业结构调整的要因是支撑产业发展的政府、国有企业、民营企业、中介机构、科技人才等“利益相关者价值共创意愿”严重不足。例如, 政府权力过大、市场化程度不高, 国有企业活力仍然不足, 民营经济发展不充分; 科技与经济发展融合不够, 偏资源型、传统型、重化工型的产业结构和产品结构不适应市场变化, 新兴产业发展偏慢; 资源枯竭、产业衰退、结构单一地区(城市)转型面临较多困难, 社会保障和民生压力较大; 思想观念不够解放, 基层地方



党委和政府对新常态的适应引领能力有待进一步加强等。上述问题更为深层次上的原因是东北地区内各利益相关者因“行政型治理”导致体制与机制僵化，解决问题的关键是以“创新驱动”为突破口。因循上述思路，东北老工业基地全面振兴的关键是：通过诸如理顺政府和市场关系，解决政府直接配置资源、管得过多过细以及职能错位、越位、缺位、不到位等问题、营造良好营商环境，激发区域创新创业氛围，促进国企转型、民企发展，加强社会民生保障等具体措施，实现区域治理由“行政型治理”向“经济型治理”转型。根据上述逻辑，对东北老工业基地全面振兴进程进行评价的重点应该是政府、市场与社会的边界是否厘清，看其治理机制设计是否有助于不同利益相关者关系重构，进而实现治理优化，激发利益相关者价值共创意愿。根据东北区情，此间的关键与核心就是产业结构调整，这又离不开具有效率性与合法性的体制机制，能够促进区域创新能力提升的创新创业水平，以及此过程中的社会民生保障。

（三）指标选择

1. 数据可得为评价前提

一般而言，数据收集方法包括：“公开数据”“访谈与现场观察数据”和“问卷调查数据”等。上述方法，每一种都有自己的长处和不足。在选择数据收集的方法时，要考虑资源、问卷和数据质量三类主要因素，此外还需考虑每类主要因素涉及的许多次要因素。就资源因素而言，必须考虑做一项研究需要多少时间、聘用调查员和编码员、购买硬件、软件和补给物品需要多少钱、是否需要使用激励机制，以及是否需要购买或构建一份准备抽取样本和进行调查的总体的清单（抽样框）等。问卷因素包括为了精确地测量研究概念和达到研究的预期目标，需要设计多少问题，这些问题是什么样的。数据质量因素涉及某种数据收集方法是否更容易取得调查对象的合作，如果使用了它，是否能从调查对象那里得到更为精确或更为完整的数据，以及是否能更全面地包括希望对之进行研究的总体等。

东北老工业基地全面振兴进程不是“一次性”、单一指标可以评价的，而是“连续性”的。需要系统性审视东北老工业基地振兴关键点、重点与难点，如此才能达到以评促建，评建结合，动态把握东北老工业基地全面振兴进程的目的。从理论角度来看，指标设计越完备越有助于真实反映东北老工业基地全面振兴的进度，越容易厘清与辨明振兴中存在的问题。然而，现实中经常是一些指标虽然具备了科学性与合理性，但却无法持续收集到相关数据。基于此，东北老工业基地全面振兴进程评价指标体系设计的原则是在强调科学性的同时，要注重数据的可获得性。因此，本研究所有数据均为公开数据，且来源于