

东北地区 发展的重大问题研究

主 编 金凤君

副主编 陈明星 王姣娥



商 务 印 书 馆

东北地区发展的重大问题研究

金凤君 主编

陈明星 王姣娥 副主编

商 务 印 书 馆

2012 年 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

东北地区发展的重大问题研究/金凤君主编. —北京:商务印书馆,2012

ISBN 978-7-100-09366-8

I. ①东… II. ①金… III. ①区域经济发展-研究-东北地区②社会发展-研究-东北地区 IV. ①F127.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 196343 号

所有权利保留。
未经许可,不得以任何方式使用。

东北地区发展的重大问题研究

金凤君 主编

陈明星 王姣娥 副主编

商务印书馆出版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京市松源印刷有限公司印刷

ISBN 978-7-100-09366-8

2012 年 9 月第 1 版

开本 787×1092 1/16

2012 年 9 月北京第 1 次印刷

印张 20¹/₄

定价: 65.00 元

序

东北地区是我国一个相对完整的经济区域。就其丰富的矿产资源、森林资源、水土资源和社会经济发展的结合关系而言,东北地区是我国各大经济区域中条件最好的。在改革开放以前的半个世纪里,东北地区的资源开发和以重化工业发展为特色的产业基地建设在全国具有突出的重要地位。特别是 20 世纪 50~70 年代里东北地区以大量的重型机械设备、能源、化工等产品以及大量的工业技术人才支援了全国的工业化发展。但从 20 世纪 80 年代初开始,东北地区的结构性问题持续加重,结构性危机出现,严重影响了区域经济社会的可持续发展。终于在新世纪开始的 2003 年,中央政府开始实施东北老工业基地振兴战略及一系列政策和措施。近十年来,在经济结构调整、国有大中型企业转改、资源型城市发展转型、基础设施和社会保障体系建设、地域空间开发以及对外合作开放等领域投入了大量资金,采取了诸多有效措施,20 世纪 80~90 年代在全国处于某种“边缘化”态势的东北经济,今天已经是面貌一新,经济、社会进入了良性发展的轨道,经济实力和社会发展水平以及区域创新水平都有了明显的提升。但是,东北振兴在目前和今后较长时期内还面临着诸多的问题和挑战。

站在新的历史起点上,在制定东北地区发展战略及考虑未来中长期发展方向时,需要认真总结过去国家实施东北地区振兴战略以来所取得的成就,科学评估持续发展所面临的国内外的新背景和新形势。我们认为,东北地区发展的资源供应、产业结构升级及更大程度上的国际化、中心城市和重点产业带的地域空间开发、现代农业的发展以及水土资源合理利用、环境保护等等重大问题是我们需要长期进行跟踪研究和回答的。

东北地区振兴是我国区域协调发展战略的重要组成部分,也是我们研究国土开发和区域发展的地理学者长期坚持研究的重点区域。从 2003 年开始,金凤君研究员及其领导的团队就开展了东北地区振兴和可持续发展问题的应用基础性研究,诸多研究成果有力地支撑了东北地区振兴措施的制定和实施,出版了若干专著。2009 年受国家发展与改革委员会的委托,开始启动东北地区“十二五”规划的前期研究,本书就是上述一系列课题研究成果的集成和提升。从东北地区发展所面临的环境和态势入手,力图深刻认识和解决计划经济遗留的一些深层次问题,包括东北地区未来提升发展能力的重大战略和方向、优势产业发展与新兴产业培育、交通能源资源的支撑和保障、经济一体化合作的重点区域以及区域政策的回顾与总结等。从理论和实际上深刻阐述了这些问题的背景和解决的途径。本书以重大问题展开,体例新颖。

最后,我也欣喜地看到在本书的作者中,既有东北问题研究的“老”专家,他们对东北问题的把握有着长期的积累和深刻的理解;也有不少年青人的面孔,凭着认真的态度和扎实的钻劲,他们在课题研究和实际调研中得到了很好的锻炼和培养,也让我有所期待。

陆大道

2012年8月17日

前 言

老工业基地调整改造是世界性难题,也是一项复杂而艰巨的长期任务。要破解上述难题,系统的综合研究是基础,而持续的系统跟踪研究更是至关重要。正是基于这一认识,自国家提出振兴东北战略以来,我们的科研团队始终坚持东北地区的研究,探索东北振兴与发展的科学路径,所形成的研究成果为东北地区振兴政策的制定提供了有力支撑。

在 2003 年实施振兴东北战略之初,我们就从多学科交叉视角组织中国科学院资源环境领域的学者对东北问题进行了研究,形成了“关于东北振兴与可持续发展的若干建议”、“关于东北振兴与可持续发展的若干建议(摘要)”两份综合性咨询报告、21 份专题研究简报和 50 万字的研究报告,于 2006 年出版了《东北地区振兴与可持续发展战略研究》专著,对东北地区的可持续发展战略进行了系统阐释。2006 年与 2007 年,为配合东北地区振兴规划的编制,在当时“东北振兴办”的领导下,我作为技术协调负责人,组织了中国科学院、教育部、中国社会科学院、国家发展与改革委员会等部门所属的科研院所,展开了更为系统的规划研究工作,形成了近 300 万字的规划研究报告,于 2008 年出版了《东北地区振兴规划研究——综合规划研究卷》、《东北地区振兴规划研究——专项规划研究卷》和《东北地区振兴规划研究——重大问题研究卷》三本专著,全面系统论证了东北地区振兴的路径、目标和实施政策,有力地支撑了《东北地区振兴规划》的编制。这一规划于 2007 年 8 月经国务院批复颁布,是新时期国家正式批复的第一个区域发展规划。

2009 年,有关部门开始布局一系列研究课题,为“十二五”规划做准备。东北地区作为我国区域总体发展战略中“四大板块”之一,是重点关注区域,如何进一步促进东北地区的快速振兴,需要有针对性的研究做支撑。因此,受国家发展和改革委员会的委托,以中国科学院地理科学与资源研究所、中国科学院东北地理与农业生态研究所科研人员为主的团队承担了“东北地区振兴‘十二五’规划思路研究”课题。经过近两年的研究,形成了近 50 万字的研究报告和九份专题建议,支撑了《东北地区“十二五”振兴规划》的编制。这一规划于 2012 年 3 月经国务院批复,颁布实施。

本专著是在上述研究报告基础上凝练而成的,针对性地论证了未来东北地区面临的发展环境、提升发展能力的战略与方向、产业发展与体系建设的路径、区域开发的重点、开放与合作的战略高地建设、政策深化等系列重点问题,是上述四部专著的补充和深化。

本专著的大纲由金凤君、陈明星和王姣娥设计,最终大纲的审定和内容的定稿由金凤君完成,前期课题研究报告的形成过程中王姣娥博士做了大量细致的工作。全书共十一章,具体分工如下:第一章,金凤君、陈明星、刘洋、何丹;第二章,金凤君、王姣娥、陈明星、莫辉辉;第三章,

唐志鹏、马丽；第四章，张平宇、程叶青、金凤君；第五章，赵继敏、王姣娥、何丹、金凤君、张平宇；第六章，王姣娥、马丽、莫辉辉；第七章，王成金、杨威；第八章，张宁、金凤君；第九章，张玉斌、张秀巍、李华；第十章，张玉斌、张秀巍、李华；第十一章，陈明星、金凤君。“若干建议”部分由金凤君、王姣娥、莫辉辉根据课题研究成果提炼形成。文字的排版和插图由王志辉完成。

本研究成果在形成过程中，得到了国家发改委东北振兴司、东北各地有关部门的大力支持，特表感谢。

金凤君

2012年6月

关于推动东北地区又好又稳发展的若干建议

2003 年国家出台了《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》(11 号文),即东北振兴战略。该战略实施近十年来,促进了东北地区经济社会的快速发展,振兴取得了巨大成就。一是社会面貌和环境得到了巨大改善,扭转了有着巨大失落感的社会氛围;二是在推进改革和对外开放方面取得了显著成效;三是民生问题的解决与实施力度走在了全国前列;四是产业结构和产品结构得到了明显调整,提升了传统产业发展活力;五是基础设施得到了极大的改善;六是城市面貌发生了巨大变化;七是现代农业实现了稳步的发展。总而言之,东北地区经济实力有了显著的提升。

但是,东北的可持续发展仍面临比较严峻的形势,突出表现在:建立现代产业体系和提升竞争力的任务仍然非常艰巨,且面临着新的严峻挑战;改变投资拉动经济增长方式的难度非常大,粗放的发展模式仍占据主导地位;东北在区域合作方面任重道远,不仅仅是三省一区合作的机制和路径没有建立,即使城市间有机的分工合作也需要重构或优化;城市综合改造,包括资源型城市、老工业基地城市发展能力的培育、发展活力提升的任务非常繁重;区域创新能力有待进一步提升,目前东北的创新能力并非处于全国前列,竞争优势缺乏;东北粮食是全国粮食安全稳定的基石,但是稳定的基石必须有前提,那就是得有投入,技术、基础设施、科技的投入等,现代化农业建设是一项长期的任务;东北沿海地区大规模的开发导致海洋生态环境面临着非常大的风险,资源环境问题越来越突出。

随着我国经济社会的发展和国内外发展环境的变化,东北地区的发展已经站在新的起点上,既拥有良好的发展机遇,也面临巨大的挑战,未来还需要花大力气,寻找新的发展模式,推动东北地区进一步又好又稳发展。本书重点从中长期角度,以社会、经济可持续发展为主线,就新型工业化、新型城市化、区域创新能力、现代农业发展、社会民生建设等方面提出了分析和建议。

一、巩固发展现代农业,保障国家粮食安全

东北地区具有发展农业和畜牧业的优势,是我国重要的粮食基地和农牧产业深加工基地。从分品种的全国比较来看,东北地区具有优势的农产品主要有稻谷、玉米、大豆、畜禽产品、奶类和水产品等,并已初步形成了粮食、经济作物、果蔬、饮料等加工产业集群,成为农业和农村经济新的增长点。依托东北地区的农业资源优势,已经出现了一批以农产品加工为主的大型企业。如依托大米加工的北大荒米业集团、绿都集团、金秋企业集团、裕丰米业等国家级大型龙头企业,依托大豆加工的哈高科、大自然油脂等生产企业和企业集团,以及依托玉米加工的

长春大成、黄龙等企业,这些企业技术先进,并具有规模化、集约化的经营优势。

“十二五”及中远期,东北地区应继续充分发挥得天独厚的农业优势,加大资金技术和人才投入力度,推动农业产业化和规模化经营,确保粮食生产在全国的地位,保障国家粮食安全。研究制定加快东北地区现代农业发展的政策措施,以提高土地产出率、资源利用率和劳动生产率。加强东北地区农业对外合作,支持有条件的企业到国外从事农业合作开发。东北地区农业建设的重点是:

(1) 加强国家商品粮战略基地建设。以辽河平原、松嫩平原和三江平原为主体,采取以地级市为基本建设单元的布局模式,选择生产能力大、生产潜力大和社会经济基础好的地市作为商品粮基地建设布局的重点地区,加大农业基础设施投资力度,向专业化、区域化、规模化方向发展,建成现代化的国家级商品粮基地,确保这些大型商品粮基地稳定的粮食生产能力和商品粮供给能力。重点建设松嫩、松辽平原专用玉米生产优势区、高产高油高蛋白大豆优势区和三江平原水稻优势区。加强东部和南部山区水果及林特产品、大中城市郊区蔬菜生产基地的建设,形成特色农产品产业带。统筹规划,合理布局,分步实施,加强中低产田的改造,提高其生产能力。

(2) 推进精品畜牧业发展及基地建设。依托各地的农业资源优势,建设以中部平原为重点的肉蛋奶生产与加工精品畜牧带,以西部农牧交错带为依托的牛羊育肥基地,以蒙东草甸草原、优质人工草地和优质饲料基地为依托的大型现代化奶牛饲养和牛羊繁育区。形成以辽东半岛近海水域为主的海产品生产和加工带。

(3) 建设绿色农产品生产基地。依托地区特色资源,以国际食品安全要求为标准,加大绿色食品产业的发展力度,建立一批高标准的国家和省级绿色农业基地与农产品出口基地,创东北绿色农产品品牌,把东北地区塑造成我国及国际有影响的绿色生态产业基地。

二、加快发展高技术产业,着力培育新兴产业

改革开放 30 年来,我国高技术产业快速发展,实现了从小到大的历史性飞跃。目前,我国已成为世界高技术产业大国,以及全球高技术产品的重要生产基地。东北地区经过近十几年的发展,具有地方优势的高新技术产业体系已初步构建并初具规模。在具有相对优势的领域已经形成高新技术产业的主导产业群,如光电子产业、软件产业、新型电子元器件、智能化仪器仪表、航空产业、卫星应用产业、生物医药等,空间布局上已形成沈阳、长春、哈尔滨和大连等高新技术产业园区,在企业创新、新兴产业培育和重点产业发展上取得了较大的成绩。未来,各具特色的高新技术产业将成为东北地区区域经济发展的拉动力量。

“十二五”期间,并瞄准“十三五”时期,东北地区必须抓住机遇,依托产业、人才、地缘等优势和良好的自然资源条件,大力推进高新技术产业基地建设,带动传统产业的技术进步和结构优化升级。重点发展作为高新技术产业基础的信息产业,以生物技术应用为主的生物医药产业,以飞机制造为核心的航空航天产业,以超导、纳米、分子技术为主的新材料产业,以化学能、太阳能为主的新能源产业以及海洋新兴产业。加大对这些领域自主创新成果产业化的支持力

度,发挥高新技术产业开发区的辐射和带动作用,建立一批特色产业基地和优势高技术产业集群,形成若干高技术产业增长点。重点包括:

(1) 电子信息产业。重点发展以光电子、新型显示、软件、车船电子、新型元器件、数字化医疗影像设备、数控系统、视听和计算机及外部设备等电子信息产业。依托长春在光电子信息产业等领域的优势,加强蓝光 LED 技术的开发与产业化,完善平板液晶显示技术、光纤通信和光子连接技术,发展光电子集成电路和高性能半导体激光器、新型光电系统集成技术的研发和产业化,建设光子信息产业基地;发挥大连、沈阳和哈尔滨在软件、数控系统、计算机及外部设备等领域的优势,发展数控系统、应用软件、智能机器人、计算机辅助集成(CAX/PDM)、网络制造(NM)、柔性制造技术和自动物料储运系统,建设软件和计算机相关产品生产和出口基地。

(2) 生物产业。利用长春生物医药的基础,围绕农业生物工程、生物工程创新药物、新兴轻工及食品生物工程产业,重点建设长春国家生物产业基地。积极推广生物工程育种、农业工厂化栽培与养殖、农作物的病虫害防治、可持续农业及农副产品深加工、新型高效生物饲养料等产业;发展生物工程制药、中药、化学药和生物农业技术,开发药物筛选生物芯片、基因工程胰岛素、人生长素、葡激酶、碱性成纤维细胞生长因子和干扰素、白细胞介素系列生物药、生物制剂,促进化学制药和生物制药逐步从仿制转向创新,发展特色医药产业;利用现代科技,开发农作物作为生物质能源技术、化工原料资源应用技术,玉米、大豆等主要农作物转基因技术,猪、牛、羊胚胎移植等技术及产业化。

(3) 航空航天产业。充分发挥东北地区已形成的研究开发、设计制造、飞行试验等较为完备的航空产业体系,重点发展支线飞机及直升机;积极参与大型飞机的研发制造;推进通用飞机、无人机的产业化;重点研制大涵道比发动机、直升机传动系统及大型运输机配套辅助动力装置等;在国际合作中积极争取更多的飞机和发动机零部件制造、修理、试验、装配、试车等份额,把东北地区建设成为全国重要的民用航空产业基地。

(4) 新材料产业。重点发展新型精细化工材料、粉末金属材料、稀土发光材料、纳米级金属材料、有机电致发光材料、特种功能材料和复合材料等技术及产品,建立各具特色的新材料产业基地。依托沈阳、大连、长春和哈尔滨等特大城市,发展新型合成材料、新型工程塑料、单晶硅和化合物半导体材料、发光材料、高温超导材料、燃料电池等为主的新材料产业。依托大庆、吉林、抚顺、本溪、辽阳等城市,发展新型合成材料、耐高温合金材料、新型涂料、精细化工、高强度合金材料及新型复合材料、新型工程塑料及精细化工、芳烃及合成纤维材料延伸加工和深加工材料等。

(5) 新兴海洋产业。发挥东北得天独厚的海洋资源、科技和产业优势,加快发展高技术海洋新兴产业。运用现代生物技术,培育名贵品种,发展海水养殖污染物的降解和生物修复技术,实现健康养殖;以海洋生物活性物质提取为突破口,开发系列新型海洋药物和保健型、功能型海洋食品、海洋卫生材料、海洋药用添加剂、海洋药物、海洋生态化妆品等及海洋环保监测仪器及系统等。

(6) 新能源和可再生能源产业。扶持新能源和可再生能源产业发展,重点发展先进电池、大型风力发电技术、新型电站辅机、现代配电技术、高效可靠烟气余热回收和发电技术、工业炉窑洁净煤燃烧技术、空调蓄冷技术、生物质能的高品位转化技术等。推广清洁能源和可再生能源技术与应用,以蒙东、黑龙江和吉林西部、辽宁沿海为重点,积极发展风力发电,建设东北地区风电基地;支持生物质能开发利用,推动城市垃圾焚烧发电和农村废弃物发电;发挥东北黄金玉米带的优势,利用玉米、薯类、作物秸秆等淀粉质生物发展生物能源,生产乙醇(燃料酒精)、生物柴油、生物氢等,建设全国最大的生物质能源基地。

同时,通过构建面向自主创新的产学研合作模式、高新技术产业集聚区以及真正建立以企业为主体的产学研合作的创新模式,提升既有产业的竞争力和发展潜力。大力发展东北地区高新技术产业,关键在于激活丰富的科技创新资源,形成现实生产力。转换政府职能,推进国有大中型企业的产权制度改革,开放大学、科研院所以及发展民营科技企业等,是激活这些创新要素的必要措施。

三、鼓励发展文化创意产业,壮大东北特色文化产业

文化创意产业是指“源自个人的创造力、技巧和天分,通过知识产权的开发和应用,可以创造财富和就业潜力的行业”,包括广告、会展、文化旅游、设计、电影、互动休闲软件、音乐、表演艺术、出版、电视和广播等行业或部门。创意产业与其他产业的结合,可以提高产品的附加价值,提升产品利润,从而有利于产业结构调整和升级,培育新的增长点,提升区域创新能力。东北地区具有发展文化创意产业的基础和优势条件,“十二五”时期,应将文化创意产业作为扶持和培育的重点,推动其快速发展。

目前,东北已经形成了以影视娱乐、软件、动画、会展为主的比较有特色的创意文化产业体系,以及以沈阳、大连、长春和哈尔滨为中心的文化创意产业发展基地。但相较于京津冀、珠三角、长三角,以及近年来崛起的湖南等地,东北地区的文化创意产业在全国则处于中下游水平,总体上竞争力不强,并总体滞后于其经济发展水平和城市化水平在全国的地位。

“十二五”期间,东北地区应发挥文化资源、人才和产业基础优势,将文化产业创意发展成为现代服务的主导产业之一。深化文化体制改革,鼓励非公有资本进一步进入文化创意产业。发挥政府的主导作用,建立多元化、社会化和市场化的长效文化创意产业投融资体系。加大对从事原创业务企业的扶持力度。贯彻落实文化产业调整振兴规划,依托沈阳、大连、长春和哈尔滨等中心城市,支持文化创意、出版发行、影视制作、演艺娱乐、文化会展和动漫等文化产业加快发展,打造具有东北地方特色的文化品牌。发挥市场对文化资源配置的基础性作用,发展艺术设计等市场和文化仲裁、文化经纪、文化代理等文化中介组织。加强公共文化基础设施和文化惠民工程建设,完善公共文化服务体系。加大文化遗产保护力度,扩大对外文化交流,举办国际性文化、影视、出版、会展等大型活动,推进文化产品出口。建设以长春为核心的国家数字电影制作和国产动漫产品生产基地;形成以沈阳、大连、长春、哈尔滨为中心的文化体制改革和文化创意产业集群发展的示范基地,促进东北地区成为我国文化创意产业的人才培育中心、

产业化中心和消费中心。重点包括:设计服务业,新闻出版业,动漫游戏业,表演艺术,电影电视业,会展、文化旅游业。在空间布局上,扶持培育大连作为东北创意产业中心,打造沈阳、长春、哈尔滨文化创意产业基地。

四、积极发展旅游业,培育东北旅游产业增长能力

旅游资源是东北地区具有突出优势的资源,并在全国占据重要地位。东北地区是我国冰雪旅游资源最丰富的地区,是我国边境口岸旅游的重要区域,是我国森林、湿地生态旅游资源的重要分布区,并拥有我国最典型的草原旅游区,是我国北方地区滨海旅游带的重要组成部分。加快发展旅游业,是推动东北地区产业结构调整和优化、解决资源枯竭型城市发展出路、改善区域人居生活水平的重要途径。

未来,东北地区应依托丰富的旅游资源,大力发展旅游业。整合开发区域及相邻区域旅游资源,扩大开放,着力培育优势旅游产品,打造特色旅游品牌,推进重点城市、轴线和基地建设,优化区域旅游空间结构,加强旅游基础设施建设,提高公共服务水平,创新区域合作机制,便利人员往来,促进东北地区旅游业的持续快速健康发展,使旅游业在促进我国东北地区经济社会发展、满足国内外游客的旅游需求、加强与周边地区跨境旅游合作及发展中发挥突出作用。

加强旅游基础设施建设,优化和整合旅游资源,强化区域旅游协作,提高管理服务水平。通过旅游精品线路、旅游中心城市、旅游交通网络建设,发展一批特色鲜明、吸引力强的旅游目的地,促进东北地区旅游产业发展由规模扩张向质量提升转化,成为经济发展的新增长点。加大对有影响力的旅游公司的扶持力度,加快开发一批世界级、国家级水平的旅游精品,建设一批在国内外具有影响力和竞争力的名牌旅游产品。以生态旅游、红色旅游、文化旅游、工业旅游、会议、度假等为主体,开辟滨海旅游线、边境旅游线、草原旅游线、冰雪旅游线和各种景观组合的精品旅游线路;发展以沈阳为中心的辽中都市旅游圈,以大连为中心的滨海旅游带,以长春、吉林为中心的中部旅游圈,以哈尔滨为中心的北部旅游圈,以海拉尔为中心的草原、边境旅游区,以锡林郭勒、赤峰、锦州为主的环京津旅游区。规划建设东北地区国家级旅游线路及区域精品线路,建立大东北无障碍旅游区。

五、打造以哈尔滨为中心的东北亚合作战略高地

随着经济和贸易全球化与区域化趋势的加强,超地区发展和跨国界合作的意义变得越来越重要。东北亚地区地域广阔、人口众多、资源丰富,虽然开发较晚,但却是当代最有发展前途的地区之一。近年来东北亚地区区域间经济合作日益加深,已经逐渐形成了几个次区域合作区,分别是环黄渤海经济区、图们江经济区、环日本海经济区和中、蒙、俄沿边经济合作带等。其中环黄渤海经济区和图们江经济区在以上几个次区域中地位显著。目前,东北亚地区经济合作存在经济差异、制度缺乏以及安全问题等。同时,也缺乏区域合作的中心。

从长远看,应充分发挥东北地区与俄罗斯、日本、韩国、朝鲜等毗邻区位优势,加强同周边国家的合作,全面提升东北地区对外开放的层次和水平。哈尔滨地处东北亚地理中心位置,也

是中国东北老工业基地的重要城市之一。未来应利用其地缘优势和区域组织优势,打造成为东北亚合作战略高地。重点包括:

(1) 建立面向东北亚的产业集聚和出口加工基地。充分发挥黑龙江省土地富足、资源丰富和工业基础雄厚等比较优势,以东北亚等国家的市场需求为导向,以哈大齐工业走廊、东部煤电化基地等经济板块为依托,大力发展外向型优势主导产业,包括能源、装备制造、石油化工、食品加工等;强化哈大齐工业走廊重点园区的产业集聚功能,积极发展飞地工业模式,构建外向型产业园区体系,把哈尔滨建设成为我国面向东北亚的重要产业集聚区和出口加工基地之一。

(2) 着力建设哈尔滨东北亚经贸合作陆路门户城市。充分发挥哈尔滨在东北亚区域合作中的比较优势,强化产业集群效应,改善提高城市服务功能。重点建设哈尔滨大都市圈,打造区域性物流中心城市,并建设面向东北亚区域的多功能服务中心。

(3) 打造国际性区域交通枢纽。以哈尔滨为中心,全力打造集航空、铁路、公路、水运为一体的国际功能明确的区域性交通枢纽,进一步提升哈尔滨作为桥头堡连接欧亚大陆桥的交通枢纽和物流中心的作用。

(4) 打造国际经贸大通道。依托第一条欧亚大陆桥(境内绥满铁路,境外俄罗斯西伯利亚大铁路),打通关键节点,提升通过能力,发展陆海联运和江海联运,构筑以哈尔滨市为中心,内联东北乃至沿海省份,东接东北亚和环太平洋地区,西连俄罗斯腹地及独联体国家,铁路、公路、航运、航空、管道等运输方式有效衔接、相互补充的国际经贸大通道。大力拓宽对外通道的同时,完善口岸与内地通道。

(5) 把哈尔滨打造成全国最大的对俄科技合作基地。大力加强企业之间的交流,在充分论证的基础上考虑设立对俄科技合作风险基金。

六、继续推进资源型城市转型,加强可持续发展

改革开放以来,随着开放性资源经济体系的逐步形成,资源型城市历史积累的所有制结构、产品结构、技术结构等固有矛盾不断显现,同时受资源产业与资源型城市发展规律的影响,导致许多资源型城市纷纷陷入发展困境,经济与社会可持续发展面临严峻挑战。由于东北地区矿产资源开采时间长,部分资源型城市探明可采资源已经出现衰减,个别城市濒临枯竭。最近几年,在振兴东北老工业基地相关政策的支持下,经济转型工作都取得了初步成效,在新增项目的投资拉动下经济增长速度显著提高,扭转了经济衰退和低速增长的状况。然而,目前取得的成绩还只是局部和初步的,大部分资源型城市还没有培育出可支撑地方经济发展的接续产业,资源开采和加工业仍然占据地方经济的主导地位。另一方面,从城市功能看,东北资源型城市的综合功能还不完善,生产功能突出,而生活功能、社会文化功能还不强。从横向比较来看,大部分资源型城市与非资源型城市间的经济总量差距还在扩大。因此,“十二五”期间,资源型城市实现结构转型仍是重点,并应着重在以下几个方面实现突破:

(1) 健全可持续发展长效机制。进一步健全资源开发补偿机制,引导和规范各类市场主

体合理开发资源,承担资源补偿、生态环境保护与修复等方面的责任和义务;进一步健全衰退产业援助机制,积极转移资源出现衰减城市的剩余生产能力,保障资源枯竭企业平稳退出和社会安定。

(2) 培育壮大接续替代产业。以市场为导向,以企业为主体,因地制宜地培育和发展可持续替代产业,积极发展循环经济,探索切合实际、各具特色的发展模式。完善以资源型城市接续替代产业专项为重点的产业发展支持体系。推动资源型城市接续替代产业园区建设,积极承接产业转移。

(3) 着力解决就业等社会问题。以增加就业为目标,鼓励资源型城市利用本地资源优势大力发展劳动密集型产业,国家和各级政府应集中投放优惠政策,形成对国内外社会资本的吸引,促进产业结构优化。国家应鼓励并支持有条件的资源型城市通过一段时间的努力,率先实现经济转型。同时,实施积极的就业政策,妥善解决下岗矿工、林业职工、失地农民的就业和再就业问题。着力消除贫困代际传递现象,完善社会保障体系。继续实施棚户区改造和采煤沉陷区治理,改善居住条件。

(4) 加强资源勘查和矿业权管理,强化生态环境建设。加大资源勘查支持力度,扩大危机矿山接替资源找矿专项资金规模,切块安排资源枯竭城市找矿。加强矿业权管理,支持资源枯竭城市资源型企业开发利用区外、境外资源。开展对露天采矿区、采空地面塌陷区、深部采空区、特大型矿坑的地质、地下水等潜在危害的综合研究,并开发相应的治理技术。对油田开发导致的草原退化、湿地萎缩和土地盐碱化进行治理;在煤炭城市实施矿山地质灾害治理、土地复垦和土地开发整理工程;在大、小兴安岭和长白山地区建设一批针对湿地、珍贵树种母树林、珍稀动物等的自然保护区,实施生态移民、森林生态的修复与恢复的重点项目。

(5) 加强资源型城市环境整治和基础设施建设。全面推进“资源开发补偿机制”,落实资源型企业建立补偿金制度,完善其内容和加强可操作性。加强环境治理恢复,制定深部采空区、特大型矿坑治理办法,抓紧组织治理重大地质灾害隐患,积极引导社会力量参与矿山环境治理。加强对矿山资源开发规划和建设项目的环境影响评价工作。根据主体功能区的定位要求,对地处偏僻、资源枯竭、不宜居住的矿区和林区实施整体搬迁。加大资源型城市基础设施建设投资力度,增强和完善城市功能,创造宜居环境。

(6) 完善社会保障体系,克服城市贫困。落实下岗职工的再就业优惠政策。在试点城市通过完善政府体制改革,支持政府职能部门建立“收支两条线”制度,保证职能部门履行职责,扶助下岗职工实现再就业。通过国家财政资金的注入,支持试点城市的城市商业银行(信用社或合作社),建立健全“小额贷款”的政府援助体系;在试点城市探讨建立再就业人员就业培训期间(发放)生活补助基金的机制;加大对资源型城市普通义务制教育和职业教育的支持,减轻或免除困难家庭子女的教育负担,改善学校条件,有效遏止贫困的代际传递。完善矿山塌陷区的搬迁和安置政策,适当解决农户问题和完成小区复垦;加大对棚户区的改造力度,在新的安置小区建设过程中注意与再就业工程结合;选择部分资源枯竭型城镇作为试点,促进劳务输出或实施部分居民的异地安置。

七、加强生态建设和环境保护,建设国家重要生态屏障区

坚持保护优先、自然恢复为主、综合治理、集约利用的原则,加强森林、草原、湿地和江河流域等重点生态区的保护和治理,强化资源节约和节能减排,积极应对气候变化,建设国家重要生态屏障区。在继续实施天保工程的基础上,采取全面恢复、注重持续、重点先行、能力保障的生态保护与建设举措,提升区域生态质量。继续完善天然林保护等生态保护与建设配套政策,巩固退耕还林成果,加强育林和管护。调减东北地区国有重点林区木材采伐量,大力发展和抚育森林资源,加强自然保护区建设和湿地保护与恢复。重点包括:

(1) 高度重视大小兴安岭的生态屏障作用,全面推进集体林权制度改革。充分发挥林区自然资源丰富、生态环境优良、劳动力资源低廉的优势,坚持走特色产业化道路,通过发展新兴产业、延长产业链、提高产品加工度等途径,大力调整产业结构,加快转变发展方式,推动林区经济由以木材生产为主的单一产业结构向多元化的产业体系转变。通过林权制度的改革,把营林护林作为林业发展的首要任务,全面深入、持久地开展森林抚育,吸纳尽可能多的林业职工转行就业,实现砍林人向育林人的职业转变。在保证生态需要的同时,加快建设原料林基地、加工用材林培育基地,提高造林营林的即期经济效益。

(2) 划分生态功能区,扎实推进重点区域生态建设。切实加强天然草场恢复和保护、黑土区水土流失综合防治等生态工程建设。加大石油开采造成的水位沉降和土地盐碱化、沙化、退化治理力度,加强湿地保护与恢复,做好土地开发整理复垦规划,扭转生态环境恶化势头。

(3) 加强节能减排和环境污染治理。以流域管理为核心,保护水资源和水环境,加大力度推进松花江和辽河等重点流域的水污染防治,支持松花江流域开展主要污染物排放量有偿取得和排污权交易试点。严格监控和防治工业污染,推进电厂脱硫工程。加大城市垃圾和污水处理设施建设力度,推广垃圾分类回收、清洁焚烧,逐步提高城镇污水、垃圾处理以及排污收费标准。实施农村小康环保行动计划,统筹解决农业面源污染。加强海洋环境的保护与治理,落实《渤海环境保护总体规划》,逐渐改善渤海的海洋环境,恢复海洋生态功能。

八、加快企业技术进步,提高自主创新能力

企业技术改造是老工业基地调整改造的重要内容,也是振兴工作取得成效的一条重要经验。继续加大对企业技术改造的支持力度,从现有相关投资专项中分离设立东北地区等老工业基地调整改造专项,以及利用新增中央预算内投资,支持东北地区等老工业基地企业技术改造和技术进步,近期应筛选一批项目予以重点支持。建议中央国有资本经营预算资金用于东北老工业基地中央企业的比例适当增加。尽快完成装备制造产业投资基金设立工作,重点支持东北地区装备制造企业技术改造和兼并重组。

(1) 大力推进自主创新。把自主创新作为科学技术发展的战略基点和调整产业结构、转变增长方式的中心环节,加强原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新,建设创新型东北。集中优势力量,发挥东北地区科技力量雄厚的优势,按照建设新型产业基地的战略要求,围绕

重点产业和能源、资源、环境、农业、信息等关键技术和重大高技术进行科技攻关,努力掌握核心技术和关键技术,实现核心技术集成创新与跨越。适应东北振兴战略的需要,启动一批重大科技专项,形成一批具有国际竞争力的产业和拥有自主知识产权的产品。做好引进技术的消化吸收工作,实施重大产业技术开发专项,依托重大工程项目,加强重大技术的创新和重大技术装备研制,加快重大装备国产化步伐,为东北振兴和全国小康社会建设提供重大装备和技术支撑。

(2) 加强自主创新能力建设。以科学发展观为指导,以科教兴国战略为依据,加强东北地区各类科技资源的合理配置和共享,建设科技支撑体系,全面提升东北地区科技自主创新能力。按照国家中长期科学和技术发展规划,坚持自主创新、重点跨越、支撑发展、引领未来的方针,加快建设东北创新体系,不断增强企业创新能力,加强科技与经济、教育的紧密结合,全面提高东北地区科技整体实力和产业技术水平。依托国家级院所,支持建设国家重大科技基础设施,整合区域内研究实验体系,建设几个国内一流、世界水平的科研机构和研究型大学,构筑高水平科学研究和人才培养基地。加强建设一批国家重点实验室,构建东北地区科技基础条件平台,促进科技资源共享。加快建设和完善一批产业技术研究与开发试验设施,在装备制造、原材料工业、能源工业、医药、现代农业等领域,建设一批技术创新基地,提高产业技术创新能力。

(3) 强化企业技术创新主体地位。加快建立以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系,形成自主创新的基本体制架构。鼓励大中型企业建立技术研发中心,鼓励高等院校、科研院所与企业进行多种形式的结合,有重点地在装备制造、石化、生物工程、制药及新材料领域建立一批高水平的研发中心、工程技术中心和中试基地,为解决产业共性关键技术及促进技术成果向生产力的转化提供支撑。发展技术咨询、技术转让等技术创新中介服务,形成社会化服务体系。实行支持自主创新的财税、金融和政府采购政策,引导企业增加研发投入。发挥各类企业特别是中小企业的创新活力,鼓励技术革新和发明创造。到 2015 年,东北地区全社会研究开发(R&D)投入占生产总值的比重将达到 2%以上,省级以上重点实验室、工程中心各达到 150 家以上,企业技术(研发)中心达到 280 家以上,累计开发新产品 5 万项以上。加强科技基础设施建设,建设科技成果转化中心、科技创业服务中心和科技创新公共平台。加快发展多层次的科技成果交易市场,建立开放的交易网络,明确市场交易规则,形成健全规范的技术市场体系。

(4) 建立提高自主创新能力的推进机制。整合科技资源,合理配置基础研究、前沿技术研究和社会公益性研究力量,推动高校和科研院所面向经济建设主战场,加强产学研相结合,加快推进科研成果向现实生产力转化,促进科研人员的合理流动与合作,构建科技资源共享机制。支持和鼓励企业采取适合自身特点的分配制度,实行技术、知识、管理等生产要素参与分配。支持和鼓励科研人员以技术入股、知识与管理能力折股等方式获得股权、期权。健全科技成果转让和产业化发展的综合政策体系,从税收优惠、政府采购及保护知识产权等方面,营造推动企业自主创新的政策法规环境。建立支持自主创新的科技投入体制,加大财政投入力度,

鼓励和引导民间资本投向科技创新。发展多种形式的风险投资机构,形成较为完善的科技风险投资机制。发展科技开发公司和中介机构,建立和完善技术创新社会服务体系。采取有力措施,鼓励原创性发明和有产业化前景的科技创新。大力推进高新技术研究成果的转化,凡应用技术的研究成果,都要以自主知识产权的形成或产业化程度为价值判断标准;凡是职务发明和政府支持的应用技术研究项目,都要在成果转化的过程中明确科研人员的正当权益。完善知识产权制度,加强知识产权保护,发明专利申请数量和授权数量年均增长 10% 以上。

九、建设绥芬河—满洲里东北北部沿边经济带

东北北部经济带涵盖黑龙江和内蒙古两省五市,是原有哈大齐工业走廊的延伸,包括绥芬河、哈尔滨、大庆、齐齐哈尔和满洲里。2008 年经济带内土地面积达到 15.77 万平方公里,人口规模达到 2 146.4 万,经济总量 6 355.7 亿元,足以支撑起国家重要经济地理轴线和主体功能区的职能,上升为国家战略。构建新经济带之后,根据区域贸易自由化理论和点轴理论的推演,区域内资本、劳动力等生产要素将加速集聚,产业布局也将打破地域界线,形成合理分工,现有内向型发展模式的哈大齐工业走廊将与经济带内五城市形成互补,通过运输通道和产业延伸,哈牡绥东对俄贸易加工区也将处于经济带内腹地,得到有力的产业和服务支撑;满洲里和牡丹江两大对俄门户通道的作用将更加凸显。

“十二五”期间,东北北部沿边经济带建设的主要任务包括:在哈尔滨建设国家级中俄人才交流、合作及培训中心,对俄贸易标准制定中心,信息中心,贸易争端解决处理机构,以服务经济带内各城市需求;探索在哈尔滨发展对俄金融结算业务;在哈尔滨成立地区性期货交易市场;探索中俄局部地区试行人民币、卢布自由兑换;试点运行俄方来哈人员“落地签证”制度;组建经济带内区域中心海关等。

十、调整并重构沿海地区的开发模式,促进其健康开发

2007 年国务院批准发布的《东北地区振兴规划》,将辽宁沿海地区作为带动东北地区振兴的重点开发区域,2009 年国务院讨论并原则通过《辽宁沿海经济带发展规划》,将辽宁沿海经济带开发建设正式纳入国家战略。战略定位是:立足辽宁,依托东北,服务全国,面向东北亚,发展成为特色突出、竞争力强、国内一流的临港产业集聚带;建设成为改革创新的首开区、对外开放的先导区、投资兴业的首选区、和谐宜居的新城区,形成沿海与腹地互为支撑、协调发展的新格局。

经过近年来的开发建设,辽宁沿海地区形成了快速开发的态势,但存在的突出问题是:一是开发方式粗放。经济利益至上的主导思想非常突出,忽视了区域环境,不堪重负的渤海海洋环境承受巨大的压力,面临严峻的生态环境恶化的风险。二是产业选择不合理。投资拉动、重化产业增长拉动的基本特征明显;沿海六市明确提出要重点发展石化工业,没有发挥带动地区产业结构调整的功能。三是产业布局分散、积聚度不高。沿海经济带实际操作的各类开发区 42 个,布局分散,整体效益不高;各类开发区在招商引资过程中,忽略园区定位,专业化分工和