

# 新时代东北老工业基地振兴 : 思路、困境及对策

■ 齐洪华

**摘要：**新时代东北老工业基地振兴，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，遵循“一个中心、四个着力”的总体思路，实现东北的全面振兴、全方位振兴。十八大以来，东北地区虽然在改革、开放、创新及结构调整等四个振兴关键点取得了一系列突出成绩，但仍然面临产业竞争力不强、市场化程度不高、人力资本问题突出等困境。如何走出困境、加快振兴步伐，是当前亟需研究的课题。

**关键词：**新时代 东北振兴 思路 困境 对策

十八大以来，党中央制定和执行了一系列新的发展思路和方针政策，中国特色社会主义进入新时代。东北老工业基地振兴是新时代我国区域发展战略的重要内容，习近平总书记曾经指出“东北地区是我国重要的工业和农业基地，维护国家国防安全、粮食安全、生态安全、能源安全、产业安全的战略地位十分重要，关乎国家发展大局。”因此，振兴东北也是一项十分重要的政治任务。在中央与地方的共同努力下，东北老工业基地振兴虽然取得了一系列突出成绩，但仍面临一系列困难，如何走出困境、加快振兴步伐，是当前亟需研究的课题。

## 一、新时代东北老工业基地振兴的总体思路

新时代东北老工业基地振兴，是全面振兴、全方位振兴，即在发展经济的同时，注重民生、社会、文化、生态的同步发

展；在加快发展步伐的同时，加快转变发展方式、加快结构调整、加快体制变革；在推动工业振兴、城市振兴的同时，推动文化振兴、乡村振兴。新时代东北老工业基地振兴的总体思路可以概括为“一个中心，四个着力”，即以提高经济发展质量和效益为中心，着力完善体制机制、着力推进结构调整、着力鼓励创新创业、着力保障和改善民生。

以提高经济发展质量和效益为中心，意味着要改变以前一味追求发展速度而忽视质量和效益的做法，这就要求东北地区在宏观的社会发展、中观的产业发展、微观的企业发展等方面都要有新的规划，要彻底摒弃粗放型的发展模式，要努力践行新发展理念，深化供给侧结构性改革，提高全要素生产率，努力实现有质量、有效益、可持续的增长。

着力完善体制机制，就是要通过深化改革，改变政府对经济活动行政干预过多、市场化程度低、经济发展不活跃的状况，为此，要加快转变政府职能，努

力建设服务型政府，转变干部作风，优化营商环境和投资环境，加快国有企业改革步伐，做大做强做活民营经济。

着力推进结构调整，就是要改变产业结构、城乡结构、区域结构等存在的不合理、不平衡的问题。其中最关键的是调整产业结构，要改变产业结构偏重、产业链不完整、产品处于价值链中低端的状况，为此，要努力做好改造升级“老字号”、深度开发“原字号”、培育壮大“新字号”三篇大文章。

着力鼓励创新创业，就是要把创新创业作为新的发展动力，打破制约创新创业发展的思想障碍和制度藩篱，为大众创业万众创新营造社会氛围、建设孵化基地、搭建扶持平台，让全社会的创新创业能量充分迸发，努力使创新驱动成为东北振兴发展的主动力。

着力保障和改善民生，就是要切实贯彻以人为本、“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”“江山就是人

民、人民就是江山”的发展理念，即使是在经济社会发展面临“滚石上山、爬坡过坎”的关键时期，也要千方百计保障民生投入，确保社会和谐稳定。

## 二、新时代东北老工业基地振兴的成绩与困境

### （一）新时代东北老工业基地振兴取得的成绩

十八大以来，东北振兴取得了一系列成绩：经济运行逐步企稳、重点领域改革不断深入、对外经贸合作不断加强、自主创新能力不断提升、结构调整扎实推进、社会保障体系逐步健全、人民生活水平不断提高。其中，改革、开放、创新及结构调整可以说是东北振兴的四个关键点：

#### 1. 重点领域改革走向深入。

行政审批制度改革、政务服务改革、监管体制改革不断深化：“只提报一次”“一网通办”“一窗通办”大大便利了企业和群众；不断完善“双随机、一公开”监管、信用监管、“互联网+”监管。国有企业改革成效显著，剥离企业办社会职能和解决历史遗留问题方面取得重大突破，“三供一业”分离移交、厂办大集体改革任务基本完成，国有林场、林区改革全面完成。

2. 全面开放新格局逐步形成。辽宁自由贸易试验区、黑龙江自由贸易试验区充分发挥对外开放新引擎的作用；中韩（长春）

国际合作示范区、中德（沈阳）高端装备制造产业园、中日（大连）地方发展合作示范区等成为新的区域增长点；大连英特尔、一汽大众奥迪Q工厂等一批重大外资项目建成投产，立邦、阿里云等“长三角”企业纷纷落户；中欧班列已经成为东北地区深度融入“一带一路”的桥梁和参与国内国际双循环的通道。

3. 创新动能不断增强。辽宁省科技创新成果显著，国产首艘航母、30万吨超大智能原油船等大国重器相继问世；吉林省科技创新步伐不断加快，涌现出红旗品牌汽车、复兴号高铁等标志性成果；黑龙江省创新动能日益壮大，航天装备、新型直升机等领域研发制造实现重大突破，目前正在布局建设多项国家重大科技基础设施。

4. 结构调整扎实推进。产业结构、经济结构、区域结构调整等均取得重要进展，辽宁省加快“数字辽宁、智造强省”建设，围绕结构调整“三篇大文章”谋划重点项目1389个，总投资超过1万亿元；吉林省全面实施“一主、六双”产业空间布局，线上教育、网红经济等新业态新模式不断涌现；黑龙江省扎实做好“三篇大文章”，推动矿产资源开发及精深加工、农业和农产品精深加工，文旅产业加快发展。

（二）新时代东北老工业基地振兴面临的困境分析

1. 产业竞争力不强。首先，传统优势产业增长乏力。在全球经济放缓、保护主义抬头的大背景下，冶金建材、石油化工等产业面临着外需紧缩、成本升高、产能过剩等一系列问题；装备制造则面临着自主研发能力不足、产品更新换代周期过长、产销量下降等一系列问题。其次，战略性新兴产业的牵引带动作用有待提高。东北地区的战略性新兴产业大多存在产业基础能力薄弱、核心技术攻关能力不强、本地配套率低、服务平台欠缺等诸多问题，导致东北地区的战略性新兴产业发展势头不够强劲。最后，企业活力、实力和影响力均需提升。东北地区国企体量大、积弊多，国企改革进度相对滞后；民营经济发展不充分，高技术含量、高成长性、高附加值的雏鹰、瞪羚、独角兽企业凤毛麟角。

2. 市场化程度不高。东北地区是最早步入计划经济、最晚走出计划经济的地区。因此，计划经济思想在东北地区扎根很深，政府长期对经济活动“管得太多、统得太死”，这种惯性导致整个社会实行市场经济的主动性、积极性和自觉性与南方先进地区相比差距很大，南北方民营经济发展的活跃度差距就是最好的证明。南方许多城市后来居上，至今保持进取态势的秘诀，就在于铺天盖地又顶天立地的民营经济，而且民营经济的发达



展，也带动和刺激了国有经济的发展，形成了良性互动。可以说，谁积极主动地进行市场化改革，谁就能大步跨越向前，反之就要退步。

3. 人力资本问题突出。按照国际划分标准，当一个国家或地区 65 岁及以上人口占比达到 14%，意味着进入深度老龄化社会。第七次人口普查数据显示，东北地区 65 岁及以上人口的比重为 16.39%，而且大多数东北城市的人口自然增长率为负，0 至 14 岁新生人口占比普遍低于全国平均水平。虽然东北 15 岁及以上人口平均受教育年限高于全国平均水平，但受过高等教育的年轻人很少留在东北。老龄化、少子化、人才外流，对劳动力市场造成巨大冲击，增加了养老、医疗等社会保障的压力，同

时也制约了新兴产业的发展，抑制了产业结构调整。

### 三、新时代振兴东北老工业基地的对策建议

新时代东北老工业基地振兴虽然取得了阶段性成果，但是仍然面临产业竞争力不强、市场化程度不高、人力资本问题突出等困境，要实现东北老工业基地全面振兴、全方位振兴，在遵循“一个中心、四个着力”总体思路基础上，为解决当前面临的困境，尚需做好“五个加快”。

（一）加快产业转型升级步伐，构建现代产业体系

东北地区应该依托现有产业基础和优势资源要素，围绕做好结构调整“三篇大文章”，加快增量崛起、存量变革的步伐，

对于传统优势产业要加快技术改造和数字化、智能化、绿色化发展，并尽量延链补链，实现转型升级；对新能源、生物技术等战略性新兴产业要对产业核心链条开展集中攻关，推动新兴行业实现突破发展。在推动产业结构由中低端向中高端迈进的过程中，要着力构建创新引领、要素协同、链条完整、竞争力强的现代产业体系，使现代农业在第一产业中逐渐占据主导地位、使高新技术产业拉动经济增长的贡献越来越大、使现代服务业逐步成为新的增长点，实现经济与科技、金融、人力资源等要素的协同发展。

（二）加快提升服务与治理能力，促进企业高质量发展

一方面要不断创新行政方式、提高行政效能，真正实现“一网通办”“只进一扇门”“最

多跑一次”。通过不断优化营商环境，降低企业制度性交易成本、税费成本；通过打造供应链服务平台、科技成果展示平台等，降低企业生产要素成本、运营成本。另一方面要引导和监督企业加快建立和完善现代企业制度，推动企业的生产经营活动更加规范、运营方式更加科学高效。对于国有企业，要充分发挥党委的领导作用、完善法人治理结构、划清权责边界，着力构建权责明晰、有效制衡、科学高效的治理机制。对于民营企业，要通过宣传和培训，改变民营企业对现代企业制度不重视、认识不全面的状况，为民营企业建立现代企业制度提供指导帮扶，设立评价机制为企业的现代企业制度评价等级并颁发证书。

（三）加快深化改革、扩大开放，提高市场化水平

深化改革、扩大开放，是东北地区提高市场化水平的唯一出路。首先，要深化要素市场化改革。要减少对要素价格的行政干预，政府充分利用市场化手段，从主导要素价格，转变为制定交易规则。其次，要积极推进国企混合所有制改革。推动国企通过投资入股、并购重组、增资扩股等方式引进社会资本；推动国企通过产业链、供应链的合作，投资入股非公企业，实现国企与民企协同发展；推动国企上市实现国企混改目标，实现从产权到生产经营的全面市场化。最后，要

努力建设开放合作新高地。不但要充分发挥现有的国家级新区、自由贸易试验区及与邻近国家的合作示范区等重点功能平台的作用，还要努力实现国家中心城市的突破、争取晋级更多区域中心城市及国家级新区，实现以改革促进开放、以开放倒逼改革的良性互动，进而实现更高水平的市场化。

（四）加快出台相关政策，缓解人力资本压力

首先，要根据产业、企业、项目等的发展需要科学制定人才引进策略，同时要尽快完善科技成果转化收益分配制度，以待遇留人；要采取有力措施帮助高校毕业生就业、创业的同时，增进他们与母校及所在城市的感情，以感情留人。其次，针对少子化问题，应采取鼓励生育相关政策，例如给予二胎及以上家庭发放生育补贴、教育补贴等。最后，针对老龄化问题，要尽早布局康养产业，支持养老服务产业与健康、旅游、地产、金融、互联网等产业融合发展，这样不仅能增加就业、解决养老问题，而且有利于产业转型升级，可谓一举多得。

（五）加快建设幸福家园，提高幸福指数

首先，要积极落实乡村振兴战略，切实践行“绿水青山是金山银山，冰天雪地也是金山银山”，大力发展乡村特色产业；在教育、医疗、养老等基本公共

服务领域，按照市场化运作思路，吸引社会资本加入，解决城乡之间基本公共服务发展不平衡的矛盾；统筹兼顾乡村生产、生活、生态的和谐发展，建设“天蓝、地绿、水净、安居、乐业、增收”的美丽乡村。其次，要积极落实城市更新战略，从文化挖掘再造、产业经济升级、民生服务提升等方面发力，打造空间集约高效、环境优美宜居的居住和商业环境，激发城市的内在活力，推动城市高质量发展。乡村振兴和城市更新这两项战略基本上全国各地在一个起跑线上，东北地区应该争取在这两个赛道上走在全国前列，加快建设幸福家园，提高东北人民的幸福指数。■

#### 参考文献：

[1] 国家发展改革委. 党领导东北地区振兴发展的历史经验与启示[J]. 经济管理文摘. 2021,(15).

[2] 辽宁推进产业结构调整, 切实做好三篇大文章[N]. 人民日报. 2021,(9).

[3] 刘沐轩. 七普数据里的东北现象: 女多男少, 老龄化程度加深, 教育水平高[OB/OL]. 网易.

[4] 齐洪华. 民营企业建立现代企业制度问题研究[J]. 技术经济与管理研究. 2018,(1).

（作者单位：中共沈阳市委党校）

责任编辑：张莉莉