

# 实施综合开发 振兴东北老工业基地

刘 澄 祁卫士

(北京科技大学管理学院,北京,100083)

**摘 要** 本文通过对东北经济大开发的必要性、可行性的分析,认为只有通过全面的综合开发,才能振兴东北经济,为此,提出了对东北进行综合开发的指导思想、原则、目标和具体的配套政策。

**关键词** 东北经济;开发战略

东北地区拥有丰富的自然资源、雄厚的工业基础、完善的基础设施、优越的地理位置和气候条件,作为中国重要的粮食生产基地和工业生产基地,在中国经济发展过程中一直扮演着举足轻重的角色。但在向市场经济转轨的时期,由于不适应新形势下经济发展的要求,难以突破计划经济时期形成的体制与观念的束缚,东北经济发展遇到了前所未有的困难,经济增长乏力,综合经济发展指标排位明显后移,失去了往日的辉煌。

鉴于东北经济所具有的典型性和复杂性,在短时间内仅仅依靠自身力量无法走出经济发展的困境,中央有必要统筹规划,通过对东北地区实施综合开发,重振老工业基地的雄风,将东北地区发展成为中国经济新的增长极,使之同实施西部大开发战略和加快东部地区发展结合在一起,构成中国现代化建设的重大战略布局。

## 一、实施综合开发,振兴东北老工业基地是推动中国经济健康发展的重大战略举措

东北是中国重要的老工业基地,东北经济的腾飞对于全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面具有重要意义。在国家相继实施沿海开放战略、西部大开发战略之后,把振兴东北经济作为新的发展阶段重大而紧迫的任务,是实现中国经济

南北共济、东西协调发展的战略布局的要求。

东北地区是中国重要的粮食生产基地和工业生产基地,在装备制造、重化工业等方面具有技术、人力资源、生产规模等比较优势,而这些恰恰是南方和东部沿海地区发展相对薄弱的产业,通过综合开发战略激活东北地区农业和重工业等优势产业,将会为南方和沿海地区提供大量技术先进、价格低廉的重工业产品,有助于推动南方和东部沿海区域的经济可持续发展。东北地区经济蓬勃发展形成的消费市场,也将为东部沿海发达地区乃至全国经济增长创造新的发展空间,特别是在当前中国内需不振,沿海与南方经济发展渐缓的情况下,东北综合开发所带来的市场需求对于拉动这些区域的快速发展更有现实意义。

东北地区综合开发与西部大开发相互促进,互动发展,构成中国大开发战略不可或缺的两个轮子。西部大开发的核心在于资源开发和环境保护,其基本任务是完成发展经济所必须的基础设施建设,形成初步的产业体系,并对自然资源合理利用;而东北地区综合开发的前提是已经具备相对完善的基础设施和齐全的工业体系,对其开发的重点在于对现有产业的调整和培育新兴产业,二者开发策略的差异性决定了彼此间不构成竞争。西部大开发所急需

收稿日期:2003年10月

作者简介:刘澄,博士后,教授,研究方向为金融、财税、世界经济。

的制造装备产品、重化工产品、农产品等很大一部分可由东北地区提供,激活和改造东北老工业基地,将在农业和工业上更好地支援西部大开发。

东北地区具有发展新兴产业所需要的人才和科技优势,新兴产业发展已经初具规模,通过实施东北地区综合开发战略,在优惠政策支持下,以全新的体制,吸引外来资金、人才和技术的投入,东北地区完全可以在短期内形成一定规模的高新技术产业群。这一产业群的形成不仅有利于推动东北地区老工业的改造和升级,而且有助于从根本上改变中国高新技术产业的竞争态势,提升中国经济总体运行质量。

从国际地缘关系看,东北地区居于东北亚经济圈的中心地带,西北部、北部与蒙古和俄罗斯接壤,东部与朝鲜半岛接壤,并与日本隔海相望,战略地位极为重要,是中国对外拓展国际政治空间,争取更多的政治发言权的关键区域之一,也是中国参与东亚经济技术合作、交流与竞争的主要基地。在未来很长一段时期内,东北亚的地缘环境有利于东北地区的经济建设,充分抓住这一历史机遇,积极发展外向型经济,加深东北地区与周边国家的经济联系,加快东北地区与国际接轨的步伐,将有助于改善中国在东北亚地区的竞争态势,从根本上提升东北地区和中国在东北亚地区的竞争力和影响力,确保中国的政治与经济安全。

实施东北综合开发战略,有望把东北地区培育成中国继珠江三角洲、长江三角洲之后又一经济增长极,有利于区域经济的均衡发展。中国主要的经济增长区域是珠江三角洲、长江三角洲、京津唐地区,从近年来的发展势头看,这些地区逐渐进入平稳发展的阶段;西部大开发还刚刚起步,将其培育成中国一个新的经济快速增长区域还需要较长的时间。在这种发展态势下,在短期内通过少量投入,激活东北经济,促使其走上快速发展的轨道,形成一个全新的经济增长极对于确保中国经济长期可持续发展意义重大。

## 二、全面实施综合开发战略是振兴东北经济的现实选择

1990年代以来,由于缺乏外部力量的有力支援和刺激,东北地区的经济发展陷入低水平重复的怪

圈。尽管国家在政策和经济上给予东北很大支持,先后采取了财政、信贷、投资等政策措施支持东北老工业基地的调整改造,但是由于缺乏全局性、系统性、有力度的经济振兴方略,难以从根本上扭转东北困境。事实证明,东北经济发展需要全局性的开发战略。

东北困境的根本解决,不仅仅是解决国有大企业的问题,也不仅仅是振兴装备工业的问题,而是促进东北区域经济全面振兴的问题。要实现此目标,有必要基于东北经济发展状况,统筹规划,将东北经济作为整体研究对象,从提高中国经济可持续发展能力和综合竞争力,缩短经济发展的区域差距,改善经济运行质量,增强中国在东北亚地区的经济竞争力的战略高度通盘考虑,以东北的产业开发为主线,进而根本解决老工业基地改造、资源依赖型城市发展等问题,激活东北经济发展潜力,使其走入经济发展的快车道。

东北地区综合开发的核心有两个方面:一方面是东北市场机制建设、经济发展软环境等产业开发的基础环境建设问题;另一方面则是产业开发问题,对东北实施综合开发首先应当意识到其经济发展的全局性与复杂性,充分发挥其自身优势,全面加以规划。

## 三、东北地区实施综合开发战略的条件已经成熟

经过20多年的改革开放,中国初步建立了社会主义市场经济体制,综合国力显著增强,为东北实施综合开发奠定了良好的思想基础、群众基础和工作基础。东北近些年的改革探索,也为老工业基地的振兴奠定了基础。东北地区的综合开发完全可以在中央政策的支持下,借鉴沿海发达地区的改革经验,实现跨越式发展。

东北地区具备实施大规模开发所需要的完整的工业体系、丰富的自然资源、完善的基础设施、优越的地理位置和丰富的人力与科技资源。在国家开发政策的扶持下,通过机制创新和引进人才、资金、技术,具备在短期内成为中国经济新的增长极的条件。

东北地区是中国近代工业起步较早的地区之一,经过建国以后特别是“一五”、“二五”时期的大规模经济建设,已基本形成了以钢铁、机械、石油、

化工、建材、煤炭等重工业为主体的基础设施比较完善的工业基地,为全国经济建设输送了大量工业设备和工业制成品。以沈阳、大连、长春、哈尔滨、吉林和齐齐哈尔等重工业城市为代表的东北老工业基地在全国经济发展中起着十分重要的作用,为新中国经济的发展曾做出过重大贡献。虽然改革开放以来,东北地区工业出现了体制和机制上的双重障碍,产业结构调整缓慢,企业市场竞争力下降,但是绝对规模在全国仍然占据重要地位,通过对老工业的改造,发展以装备制造和原材料工业为主的具有国际竞争力的工业体系具有现实产业基础。同时,经过近几年的发展,以沈阳为首的东北高新技术产业已经成为东北产业的新兴增长点,这也为东北老工业的改造和培育新兴产业奠定了良好的基础。目前,东北地区已经初步形成了石化、医药、食品、冶金、汽车、装备制造、电子及通讯设备制造业等支柱产业,并且出现了一批大中型优质企业,成为东北地区工业经济持续增长的主导力量。

东北地区自然资源丰富,发展现代化工业所需要的黑色金属矿产、有色金属矿产、能源矿产、化工及建材非金属矿产等五大类矿产资源都有一定储量,其中,铁矿、菱镁矿、硼矿、金刚石、滑石、玉石等储量均居全国首位,煤炭、石油、天然气是中国的主要产区之一。土地资源丰富,土地类型多,水、土、光、气温组合条件好,是全国主要的商品粮基地、林业和药材基地。旅游资源十分丰富,具有巨大的开发潜力。

东北地区作为中国最重要的商品粮生产基地,无论是粮食的商品率和商品量,还是人均占有量和调出量,都名列全国首位,被称为中国的“粮食市场稳压器”、“中国最大的商品粮战略后备基地”。东北总体上属于地多人少的区域,这为其农业规模化经营和农业经济的调整减少了障碍。

东北地区基础设施完备,交通运输便利,形成了以港口为门户、以铁路为动脉、以公路干线为骨架、民用航空和管道运输相配合的纵横交错的立体运输网络。遍布城乡的通讯网络、电力网络覆盖率居全国前列。

东北三省地处东北亚中心地带,背靠华北,地理位置非常有利。拥有众多的对外通商口岸,与毗邻

的俄罗斯、朝鲜、韩国、日本等国保持着良好的经济交流与合作,有利于发展外向型经济。

东北地区城市化水平较高,整体国民素质高,特别是大学、科研院所里的专业技术人员和产业技术工人所占人口的比重,远远高于全国平均水平。东北地区科研机构占全国的10.27%,大学占全国的13.70%,科技进步基础处于全国前列,科技人力资源有着明显的优势。经过百年的发展,东北地区已成为中国城市化水平最高的地区之一,其城市化水平在2000年达到46.55%,远远高于36.09%的全国水平。

东北地区经过多年经济体制改革的洗礼,对市场经济运行规律有了比较深刻的认识,国有企业已经基本转制,初步适应了社会主义市场经济的要求,可以轻装上阵。各级政府经过不懈探索,初步建立了比较齐全的适应市场经济要求的规章制度,有了管理市场经济的能力和 experience。

制约东北经济发展的最大障碍不在资源、资本和技术,而在于市场运行机制问题,在于思想观念的相对滞后。实施综合开发的核心任务在于打破目前经济发展的僵局,全面解放思想,更新观念,由体制创新入手,重点激发其产业发展潜力,培育经济发展的自我造血机制,促使经济走上快速发展的轨道。这决定了东北实施综合开发的基本特点是以产业开发为核心、机制改革为龙头。

#### 四、振兴东北经济的总体思路

围绕走新型工业化道路,提高经济的整体素质和竞争力,实现东北地区全面、协调和可持续发展,是振兴东北经济的首要目标。

**全局性原则** 应将东北老工业基地振兴纳入国家整体经济开发计划,依据国家经济发展战略和东北经济发展特点,统一规划产业布局和配套政策。

**长期性与实效性的有机结合** 鉴于东北经济问题的复杂性,振兴东北经济应当着眼于东北地区经济的长期可持续发展,从根本上解决困扰东北发展的系列问题;同时,必须立足于体制先行,争取短期内在体制改革上有所突破,确保东北地区在经济发展的道路上轻装前进。

**市场化原则** 振兴东北经济主要通过市场机制加以引导,而不是由政府直接参与主导,这是必须始

终贯彻的原则。政府在振兴东北经济中的职能更多的体现为政策引导和产业规划,中央的财政支持主要用于解除国有企业的历史包袱,支付改革成本,为企业改制创造条件,具体的产业布局和产品开发所需要的资金、人才和技术主要通过市场机制的调节来配置。坚持少上新项目、少铺新摊子,在改组、改造现有企业上下功夫,注重整合现有资源,提高生产要素使用效率。在产业开发过程中,产业的布局与调整要尊重市场规律,既要在产业开发中解决国有企业的问题,同时要大力发展非国有经济。从东南沿海发达地区的经验看,不大力发展非国有经济,市场经济的大环境很难培育起来,国有企业改革的外部环境很难改善。

**全面性与针对性原则** 东北经济振兴几乎涉及到东北发展的方方面面,单一的解决方案难以奏效,应在国家的统一领导下,进行系统的政策设计与产业规划。受资金、技术、资源等方面约束,综合开发不应该面面俱到,而应突出重点,将有限资源主要用于解决带有根本性和全局性的问题。

**开放性原则** 鉴于东北的地理位置及其在全国区域的比较优势,综合开发应当面向国内外,充分利用好国际经济力量以及国内资源,将发展外向型经济作为大开发的重要策略。

为保证东北地区综合开发的顺利运作,中央应实施以下政策:

(1)国家应与省级政府共同建立社会保障基金,统筹解决国有企业退休和下岗职工的社会保障问题,为企业改组、改制的顺利进行创造良好的外部环境。

(2)加大中央对东北的财政、税收和金融的支持力度。加大财政转移支付力度,特别是对失业工人的补助。为改善东北的投资环境,应建立区域性的“债权交易中心”,加快核销国有四大银行的坏账。

(3)国家应加大对东北产业结构调整的投资力度,集中力量扶持以装备制造业为代表的优势产业,形成以城市为依托的具有较强市场竞争力的产业群。

(4)积极推进东北地区参与东北亚的经济合作,认真做好相关的规划和协调。加强与大连为主的港口群和对俄、朝的陆路口岸建设;推进东北地区的国

际通道建设,充分发挥其东北亚枢纽作用;加快黑龙江流域、图们江流域、鸭绿江流域的国际合作开发建设。

(5)为支持东北经济结构调整,凡是由中央政府掌握的重大装备国产化项目、高技术产业化项目,如能源、交通等大型国产化项目的装备制造方面的任务,应按照“同等优先、适当放宽”的原则向东北老工业基地倾斜,争取国家通过买方信贷和政府采购方式增加对东北重大装备的订货。国家应确定东北为“国家重大装备国产化创新研制示范基地”,并由国家财政与地方财政匹配设立“发展东北地区装备制造业专项基金”,用于扶持装备制造业基地建设和承担进口替代研制任务的企业。

(6)国家应建立煤炭、军工、森工、有色金属等衰退产业退出援助机制,设立专项资金,用于人员安置、再就业培训以及冲销呆坏帐等。加大对矿产资源型城市替代产业扶持力度,保证矿产资源型城市转型具有稳定的资金来源。

(7)资源型城市与资源型企业应加快由资源开采型向资源加工型转变。资源型企业应在国家统一规划和协调下,本着平等、诚信、互利的原则,积极参与东北亚的资源开发,特别是参与资源丰富的俄罗斯远东地区的资源开发,以获得稳定的替代资源供应渠道。

东北经济的调整、改造和振兴必须适应国内外形势的新变化,从根本上摆脱计划经济的思想羁绊和传统的做法,改变那种单纯地靠增加投入上项目,主要靠政府运作和国家支持的想法和做法。坚持深化改革,以改革促进调整和改造;坚持主要依靠市场机制,正确发挥政府的作用;坚持自力更生和国家给予必要的扶持相结合;坚持立足现有基础,充分发挥比较优势;坚持从实际出发,实事求是,讲求实效。通过大开发战略,动员外部力量与挖掘东北自身潜力相结合,力争用5~10年左右的时间,在东北地区初步建立和形成相对完善的市场经济体制,初步完成以产业升级改造、产业结构调整以及培育新兴产业为主体的产业开发,以此带动东北地区老工业基地改造、国有企业改制、农业产业结构调整等问题的根本解决,促使东北经济进入良性循环的快速发展轨道。