

# 东北振兴再提速 寻求发展新突破

■中国城市报记者 邢 灿

东北振兴再次迎来重要节点！9月13日，国务院发布关于东北全面振兴“十四五”实施方案的批复，原则同意《东北全面振兴“十四五”实施方案》。

当下，东北振兴处于怎样的历史节点？“投资不过山海关”的魔咒是否会终结？“十四五”时期东北振兴又将如何实现新突破？中国城市报记者进行了相关采访。

## 赓续奋斗近二十载 东北振兴是一场持久战

时间回溯到2003年10月，中共中央、国务院印发《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》，拉开了东北地区等老工业基地振兴战略的序幕。

此后十余年，东北振兴取得阶段性成果。数据显示，东北三省地区生产总值从2003年的1.17万亿元增加到2013年的4.05万亿元，年均增长10.3%，经济总量迈上新台阶。

2014年以来，由于长期形成的深层次体制性、机制性、结构性问题，叠加周期性因素和国际国内需求变化的影响，东北地区经济下行压力增大，部分行业和企业生产经营困难，发展面临新的问题和挑战。

“东北振兴是一场持久战。”吉林大学东北亚研究中心教授衣保中在接受中国城市报记者采访时表示，东北问题是长期积累形成的，面对着很多历史包袱，包括体制机制落伍、资源枯竭、老工业结构失衡等，很难在一朝一夕改变。

中国东北振兴研究院副院长李凯向中国城市报记者表达了相似的观点：“东北振兴具有长期性、复杂性、艰巨性等特点。在实现振兴过程中会出现起伏，具体表现为从恢复到增长，再到东北振兴基本完成。”

2016年4月，中共中央、国务院发布《关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》，标志着东北全面振兴进入了实施的新阶段。

步入“十四五”开局之年，东北全面振兴步伐再次提速。今年2月，《东北振兴省部联席落实推进工作机制制度》印发，标志着东北振兴省部联席落实推进工作机制建立。

今年4月，东北振兴省部联席落实推进工作机制第一次会议召开，审议了《东北全面振兴“十四五”实施方案》《东北全面振兴2020年工作总结和2021年工作要点》。

时至今日，东北振兴取得了怎样的成效？辽宁社会科学



作为吉林省汽车行业第一品牌、东北地区的龙头企业、民族汽车工业的代表，一汽在区域化转型改革中发挥着关键作用。图为长春一汽解放卡车厂生产车间。李锁柱摄

院副院长梁启东在接受中国城市报记者采访时介绍，东北振兴在完善机制体制、调整优化产业结构、创新驱动发展、保障和改善民生方面均取得了长足进步。

东北的振兴成绩从一组数据可以看出：2020年东北三省实现地区生产总值5.1万亿元，人均地区生产总值5.2万元，常住人口城镇化率67.7%。

跳出东北地区看东北振兴成果，衣保中认为，老工业基地经济衰退现象在世界范围内是普遍存在的。虽然东北地区与珠三角、长三角地区相比经济发展仍存在差距，但基本保持着经济正增长。如果没有这些年国家的政策扶持，东北人口外流的现象可能会更严重。

## 资本掘金黑土地 投资已过山海关

谈及东北振兴，营商环境是绕不开的话题。“投资不过山海关”的魔咒一度成为东北地区的地域标签，东北地区的营商环境一度备受质疑。

东北振兴省部联席落实推进工作机制第一次会议曾明确“十四五”期间推动东北振兴的工作要点，其中排在首位的正是“着力优化营商环境”，并强调要“营造高效便利的政务环境、公平公正的法治环境、利企惠民的市场环境”。

近年来，东北地区营商环境持续优化，大力推进“最多跑一次”，推行告知承诺制，实行“双随机、一公开”监管；东北三省率先出台省级《优化营商环境条例》，设立营商环境监督机构，组织开展营商环境试评价，以评促改；成立东北振兴金融合作机制，连续开展“金融助振兴”系列活动，推动改善金融环境。

种种迹象表明，“投资不过山海关”正逐渐成为历史。2019年，招商集团、阿里巴巴等一批商业巨头落子东北地区，形成了投资正过山海关的势头。

此外，以吉林省为例，从2020年中国营商环境评价情况看，吉林省参评城市多项指标获得满分，其中，长春市获评营商环境提升最快的十个城市之一，营商环境便利度提升20分以上，政府采购和保护中小投资者权益2项指标进入全国80个参评城市前20名行列。

展望“十四五”，李凯认为，东北地区在优化营商环境方面将取得新突破。具体而言，东北地区有望继续推动地方政府职能和工作作风转变，深入推进“放管服”改革，增强服务意识，推动政府治理流程再造和模式优化，简化行政手续和办事流程。

“此外，大企业在政府面前谈判能力相对较高，而且要求也相对较高，除了考虑政府服务、政府审批的便利化，更看重当地能否提供利企惠民的产业环境，能否切实降低企业运营成本。”李凯认为，“十四五”期间，东北地区的产业环境有望再上新台阶。

## 东北振兴再迈新步伐 “五个着力”闯出一片天

“新突破”是“十四五”时期东北振兴的关键词。此次国务院于东北全面振兴“十四五”实施方案的批复中提到，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，推动东北全面振兴实现新突破。

中国城市报记者注意到，《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和

2035年远景目标纲要》为“十四五”时期中国区域协调发展作出布局，其中也有“推动东北振兴取得新突破”相关表述。

应当如何理解“新突破”？在李凯看来，“十三五”期间，东北振兴有利因素不断积累。“十四五”时期，东北振兴将在若干领域、若干地区主动作为，重点突破，打开局面，形成一些可以达成共识的发展思路，提振各方对东北振兴的信心。

如何实现“新突破”？虽然《东北全面振兴“十四五”实施方案》内容尚未公布，但国务院在此次批复中用“五个着力”指明了前进方向。

——着力破解体制机制障碍。

“体制机制涉及很多方面。以行政区划为例，东北地区部分城市人口规模小，不利于形成规模经济，不利于提高行政治理效率，同时也会加重地方财政负担。”李凯说。

——着力激发市场主体活力。

水深则鱼悦，城强则贾兴。优化营商环境是激发市场活力关键所在。梁启东认为，下一步东北地区的营商环境建设要在优化上下功夫，按照市场化、法治化、国际化要求，把握营商环境建设的核心内涵，全力打造办事方便、法治良好、成本竞争力强、生态宜居的营商环境。

——着力推动产业结构调整优化。

在衣保中看来，产业结构调整是东北振兴的核心问题，世界范围内其他老工业基地也面临产业结构调整难题，东北振兴表现出的长期性、复杂性、艰巨性等特点的根源便是产业结构调整难。在此过程中，梁启东认为“十四五”期间应处理好传统产业与新兴产

业、重化工业和轻工业、大企业和小微企业间的关系。

——着力构建区域动力系统。

“多年来，沈阳、大连、长春、哈尔滨4个中心城市在推动东北地区深化改革创新中起到了引领示范作用，是东北经济的基本盘和主引擎。未来要想全面振兴东北地区，必须继续在提高中心城市能级上发力。”李凯说。

——着力在落实落细上下功夫。

蓝图已经绘就，实干方能圆梦。受访专家认为，以新气象、新担当、新作为推进东北振兴，领导干部要带头转变作风、真抓实干，出真招、办实事、求实效，防止和克服形式主义、官僚主义，更好地提高推动改革的能力、解决矛盾的魄力、领导发展的实力。

## 理顺政府、市场关系 谨防地方债务风险

未来，东北振兴在实际推进中需要防范哪些问题？

梁启东告诉中国城市报记者，首先应防范金融风险。“金融风险主要来自企业债务以及地方政府债务，还有一部分来自房地产金融化泡沫化。”梁启东介绍。

对此，衣保中持相同观点。“不同于南方地区靠市场获得资金，东北地区很多投融资活动都是由地方政府来推动，地方债务和金融受到很大影响，容易隐藏金融风险。如何通过市场而不是政府来组织投融资活动？这应该是未来发展需要考虑的重点。”衣保中说。

为什么容易出现地方债务风险？衣保中分析，一方面受历史因素影响，社会普遍认为政府信用高，容易形成投融资路径依赖；另一方面与经济结构密切相关，东北地区由于中小企业或者民营经济比重较小，缺少雄厚的民营经济资本，所以只能由政府来主导。

具体如何防范地方债务风险？受访专家认为，在推进东北振兴过程中，既要注重发挥政府资金的引导作用，又要避免出现发展过程中地方政府所表现出的主导地位，从而谨防地方政府迫于收支压力触发债务风险。此外，还应继续探索资产证券化及引进民间资本，拓宽地方政府融资渠道。

“例如，东北地区可尝试建立区域性金融中心。此举可以提高区域内市场资金的流动性、压缩区域内的融资成本，降低区域内的投资风险，带动东北金融经济的发展，同时减少东北地区金融风险。”衣保中举例说。