

人大国发院十大核心产品系列

政 策 简 报

2016年4月 总期第4期

东北如何走出“单一经济结构困局”？

刘晓光（中国人民大学国家发展与战略研究院）

时 英（中国人民大学国家发展与战略研究院）



国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

国家发展与战略研究院（简称国发院）是由中国人民大学主办的独立的校级核心智库。国发院以中国人民大学在人文社会科学领域的优势学科为依托，以项目为纽带，以新型研究平台、成果转化平台和公共交流平台为载体，组建跨学科研究团队对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

作为首批25家国家高端智库建设试点单位，人大国发院坚守“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”的目标，着眼于思想创新和全球未来，致力于发展成为具有国际影响力的中国特色新型智库，服务于国家发展战略与社会进步。

国发院通过学术委员会和院务会分别对重大学术和行政事务做出决策。目前由人民大学校长刘伟教授担任院长，刘元春教授担任执行院长。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学科研楼A座8楼

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

作者简介

刘晓光，北京大学经济学博士，现为中国人民大学国家发展与战略研究院讲师，曾在国际货币基金组织（IMF）驻华代表处任经济学家。研究方向为宏观经济学，在《中国社会科学》、《经济研究》、《管理世界》、《世界经济》、《经济学（季刊）》、*China & World Economy* (SSCI) 等国内外期刊发表学术论文多篇，出版学术专著一部，主持北京社科基金研究基地项目、参与国家社科基金重大项目等多项课题，曾获北京大学优秀博士学位论文奖（理论经济学分会唯一）、《经济学（季刊）》最佳论文提名奖。

时英，中国人民大学国家发展与战略研究院助理研究员，研究方向为区域经济增长、国企改革以及收入分配等。

作者联系方式：刘晓光 Email: lxg2015@ruc.edu.cn

时英 Email: sy1530@ruc.edu.cn

欢迎媒体摘发、转载或采访，媒体热线：黄米佳，手机号码18810949191

目 录

| | |
|----------------------------------|----|
| 摘要..... | 5 |
| 一、东北经济出现断崖式下滑 | 6 |
| 二、东北形势迅速恶化的主因是深陷“单一经济结构困局” | 8 |
| （一）东北深陷“单一经济结构困局” | 8 |
| （二）单一经济结构困局导致东北经济出现断崖式下滑 | 11 |
| 三、东北“单一经济结构困局”的深层根源 | 12 |
| （一）重工业导向的产业布局 | 12 |
| （二）国企体制依赖性强 | 13 |
| （三）民营经济发展受限 | 13 |
| （四）政府营商环境欠佳 | 14 |
| 四、破解东北单一经济结构困局的政策建议 | 15 |
| （一）借鉴三种转型模式，破除路径依赖 | 15 |
| （二）理清政府责任关系，加速国企改革 | 16 |
| （三）加强区域政策协调，扩大市场空间 | 16 |
| （四）采取激励措施，引导劳动要素流动 | 17 |

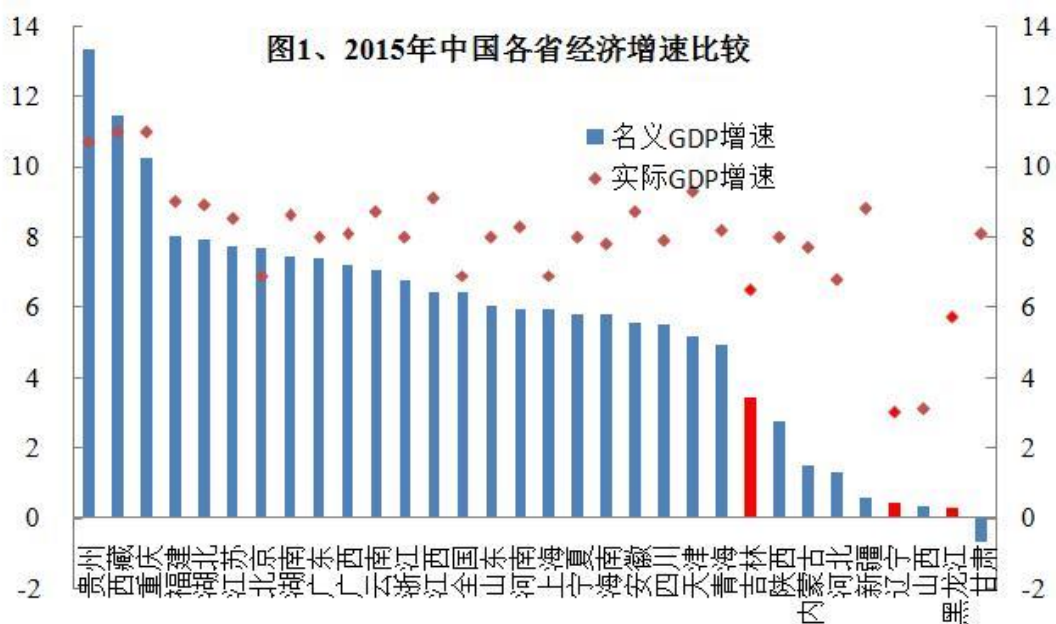
摘要

当前中国宏观经济正在经历消化产能过剩与化解金融风险的下行调整过程，东北地区由于自身特点面临比全国其他地区更为明显的困难，经济出现断崖式下滑，财政收支和就业面临重大困难。本文通过对东北经济发展特征的深入剖析，提出东北深陷“单一经济结构困局”是导致其应对国内外冲击的抵抗力极弱、经济急剧下滑的主要原因。东北的这种单一经济结构困局同时表现为产业结构单一和所有制结构单一，且两者形成相互强化作用，因而难以实现自我改善。进一步探究导致这种经济结构困局的根源，在于历史产业布局、国企体制依赖、民企发展受限以及营商环境不佳等几个方面。针对东北经济发展的主要矛盾，本文提出以下四点建议：第一，借鉴三种转型模式，深化结构调整，破除路径依赖；第二，明确政府责任关系，加速国企改革；第三，加强区域政策协调，扩大市场空间；第四，采取激励性举措，引导劳动要素流动，并做好社会托底工作。

近日，震动全国的黑龙江龙煤集团欠薪事件造成了极大的社会影响。然而这并非简单的个案，而是整个东北地区国有企业面临严峻考验的一个缩影。东北经济形势的急剧恶化，给当前中国“保增长”和“稳就业”目标带来了极大考验，如何振兴东北经济再次成为社会各界热议的话题。东北经济的病症到底在哪？如何在保持社会稳定的基础上实现二次振兴？

一、东北经济出现断崖式下滑

近年来，东北地区经济出现断崖式下滑，GDP、工业增加值、固定资产投资、财政收支等宏观经济指标增速纷纷出现大幅回落。2015年东北三省GDP总量为5.9万亿元，比2014年仅增长1%，占全国GDP的比重下降到8.7%，对全国经济的贡献大幅减弱。其中，辽宁、吉林、黑龙江省的GDP实际增速分别仅为3.0%、6.5%和5.7%，名义GDP增长率为-0.3%、3.4%和0.3%，持续位列全国末位（见图1）。



固定资产投资出现显著的下降。2015年东北三省固定资产投资完成总额为4万亿元，比2014年下降11.6%，尤其是辽宁省固定资产投资仅完成1.7万亿，比2014年下降27.8%。

工业增速急剧下滑。2015年辽宁工业增加值负增长12.7%，吉林和黑龙江分别增长5.3%和0.4%，增速严重下滑。工业生产者出厂价格指数(PPI)持续低于全国平均水平，工业领域通货紧缩形势严峻。

财政收入增速出现明显下滑，一般公共预算收入增速回落幅度远超全国其他地区，财政收支平衡压力加大（见表1）。2015年东北一般公共预算收入4520.1亿元，比2014年下降20.6%，尤其是辽宁省一般公共预算收入2125.6亿元，比2014年下降33.4%。加上东北地区政府性基金收入下降幅度达40%，政府收入急剧下降。与此同时，积极的财政政策又要求财政支出刚性增长，2015年东北公共财政支出达11857亿元，面临极大的财政收支平衡压力，尤其是黑龙江省在一般公共预算收入负增长10.5%的情况下，财政支出增长17.1%。

表 1：2015 年东北地区 GDP 增速和财政增速下滑明显

| 指标省市 | 东北地区 | | | 全国平均水平 | 其他代表性地区 | | |
|------------|-------|-----|-------|--------|---------|------|------|
| | 辽宁 | 吉林 | 黑龙江 | 全国 | 江苏 | 江西 | 重庆 |
| 实际 GDP 增速 | 3.0 | 6.5 | 5.7 | 6.9 | 8.5 | 9.1 | 11.0 |
| 名义 GDP 增速 | 0.4 | 3.4 | 0.3 | 6.4 | 7.7 | 6.4 | 10.2 |
| 一般公共预算收入增速 | -33.4 | 2.2 | -10.5 | 8.4 | 11.0 | 15.1 | 12.1 |

数据来源：各省统计年鉴。

从微观层面看，企业盈利能力迅速减弱，失业压力加大。2015年辽宁、吉林和黑龙江规模以上工业企业利润总额分别下滑38%、16%和58%，亏损企业数量大幅增加。在就业方面，2015年东北地区省会

城市平均失业率已经达到 7%，比全国平均水平高出 2-3 个百分点。此外，东北停产待工和国企职工分流安置问题日益严重，潜在的失业率大幅飙升。

二、东北形势迅速恶化的主因是深陷“单一经济结构困局”

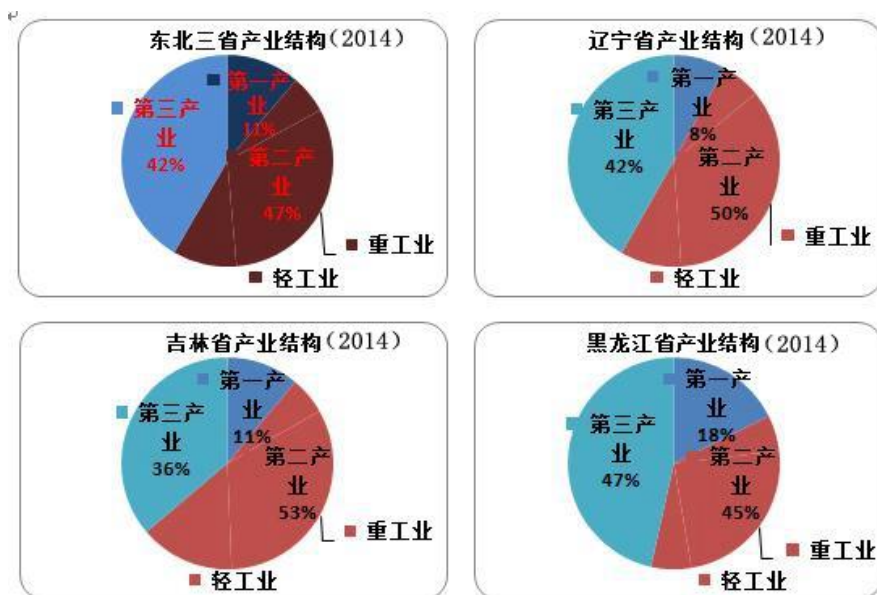
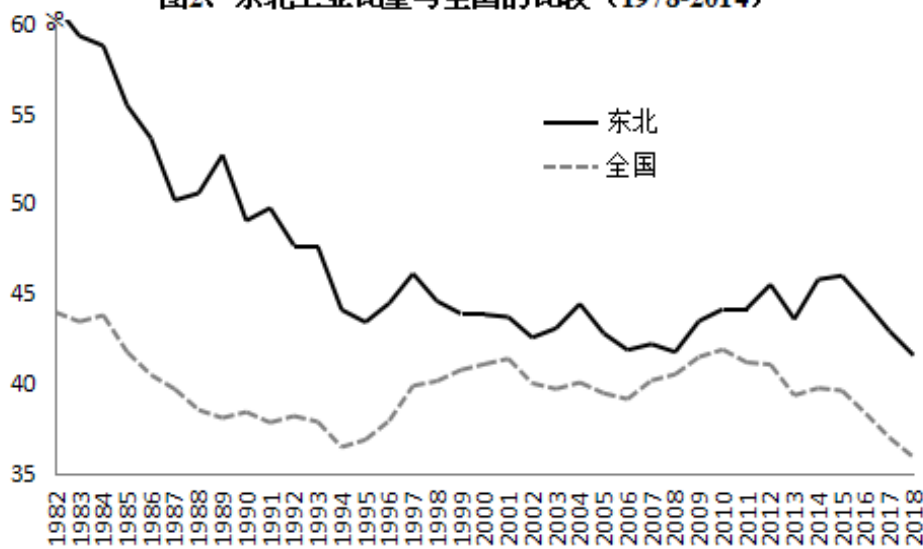
（一）东北深陷“单一经济结构困局”

在世纪初经历两轮产能扩张后，我国经济面临普遍的产能过剩与总需求不足问题，处于产业链上游、产能易增难减的重工业尤其严重，这是以重工业为主导产业的东北地区经济形势极其严峻的直接原因。东北经济素以煤油装备等重工业为主，在经济景气时期，特别是 2008 年底“4 万亿”刺激政策以后，重工业过剩产能不仅没有及时调整，反而进行新一轮扩张，导致在本轮下行调整中，出现产能利用率低、债务费用高企、营运资金紧张等困难局面。再进一步分析发现，东北经济之所以在本轮调整中迅速恶化且困难程度远超其他地区的深层次原因，是其深陷“单一经济结构困局”。主要表现在两个方面：

一是产业结构单一。东北经济发展高度依赖资源产业和重工业，现代服务业发展滞后。传统的资源型产业结构和粗放型经济增长方式，使东北形成了较为单一的产业结构。一方面，三产结构中第二产业仍占主导地位（见图 2）。2014 年东北第二产业 GDP 占比为 47%，高于全国 42.6% 的平均水平；服务业发展则相对缓慢，占比仅为 42%，低于全国 48.2% 的平均水平。另一方面，工业总产值中的重工业占比偏高。2014 年东北重工业占比仍维持在 78%，高于全国不到 70% 的平均

水平，尤其是黑龙江和辽宁省重工业占比分别高达 80%和 79%，且多集中在钢铁、煤炭、石油等产能过剩行业，产品也多处于产业链的底端。由于这种单一的产业结构，特别是大型重工业企业尾大不掉，导致东北经济应对波动风险的能力极弱。

图2、东北工业比重与全国的比较（1978-2014）



二是所有制结构单一。长期以来，在东北经济格局中，央企、国企占比高，企业规模大，民营企业多依附其上下游发展，受到国企体制的限制，发展相对迟缓。例如，黑龙江省 2014 年国有及国有控股

企业增加值占工业增加值的比重仍高达 67.8%，远高于全国不到 20% 的平均水平。不仅如此，留存的国有企业多处于资源型行业，受经济周期的影响较大。这种长期依赖国企的经济发展模式使得东北地区民营经济发展受限，有影响力的民营企业较少，难以形成规模。非公经济发展滞后导致市场化机制难以实现，使得东北经济难以像广东、江苏等省份那样在短期内迅速调整。

图 3 通过各省对比形象地说明了东北地区深陷“单一经济结构困局”。我们选取 2013 年全国各省市自治区规模以上工业企业中，轻工业总产值占工业总产值中的比重来衡量产业结构的多元化，选取非国有经济总产值在工业总产值中的比重来衡量所有制多元化，得到各省市工业经济结构多元化程度。

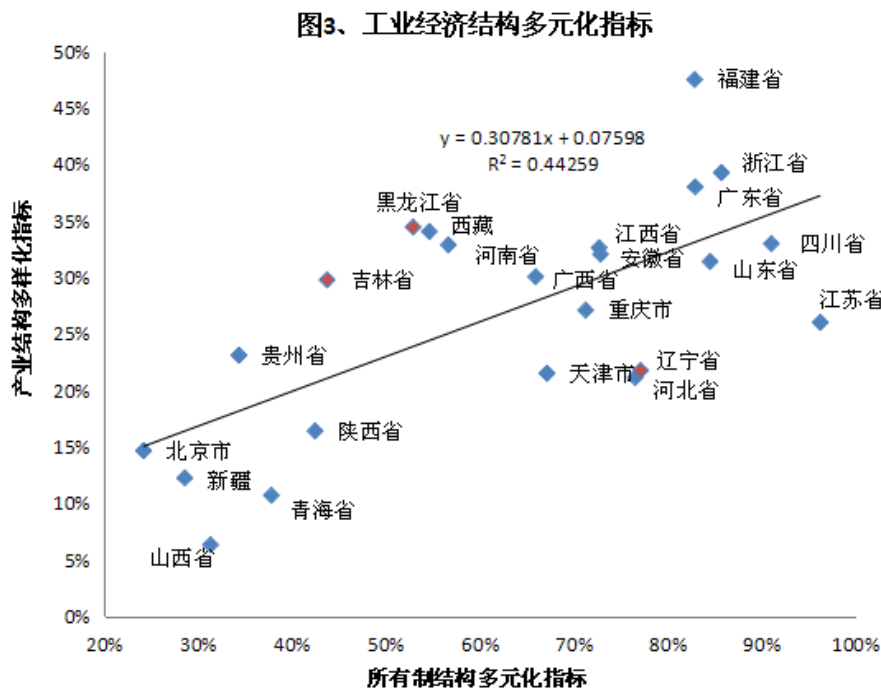


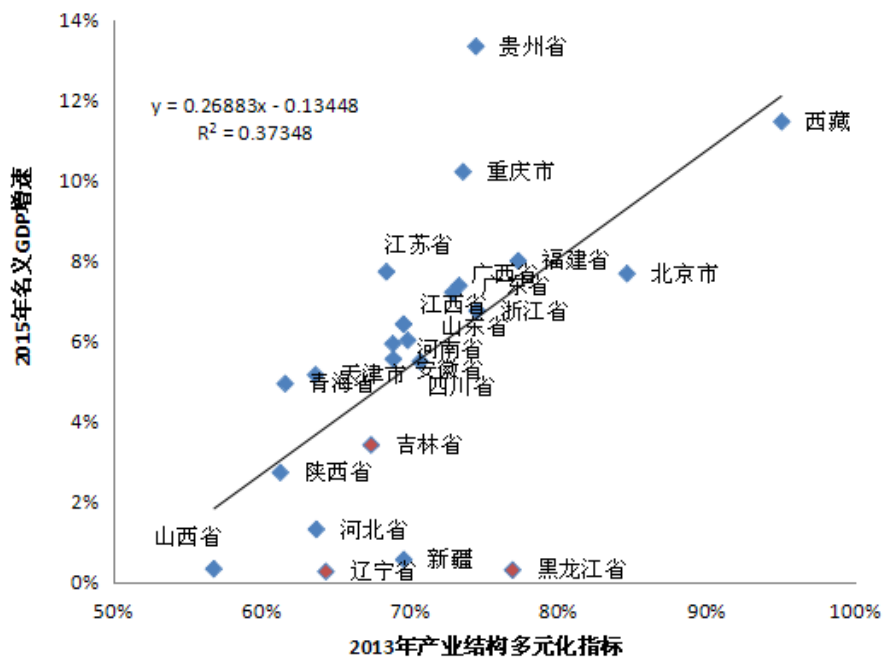
图 3 显示，相比广东、江苏、浙江、福建、山东等东部沿海省份，吉林、黑龙江、辽宁的产业结构多元化和所有制结构多元化的程度都较低，而且两者之间有一定的正相关性。如果进一步考虑到东北经济

的产业结构中工业占比本身已经较高这一情况，东北经济结构的多元化程度实际上比图中显示的水平还要更低。

（二）单一经济结构困局导致东北经济出现断崖式下滑

东北地区这种长期形成的单一经济结构困局，使其承受宏观经济冲击和波动的能力极差。在全国宏观经济形势整体向好时，东北地区尚能够迅速发展，然而一旦出现下行冲击，东北地区单一经济结构的弊端马上显现，经济增长出现断崖式的下滑。图4揭示了经济结构多元化（考虑到经济中工业占比情况）与经济抗风险能力的关系，图中显示，在2013年产业结构多元化程度越低的地区，2015年经济的增速也就越低，这进一步说明了东北地区“单一经济结构困局”是导致其当前经济增长出现深度下滑的主因。由于新时期东北地区增长能力受到严重限制，而新的经济增长点受到体制机制的制约又难以建立，整体抵抗风险的能力减弱，成为中国经济稳增长目标的一大风险点。

图4、经济结构多元化与当前经济增速



另外，东北地区资源枯竭和环境保护的压力日益加大，产业发展面临严峻的结构性挑战，调整压力大，短期内难以实现复苏增长。即便平稳度过本轮危机，随着我国城市化硬件建设从超高速扩张转变进入常规性增长，重工业部门外延数量扩张高潮正在过去，煤炭、电力、钢铁、货运等相互联系紧密的重工业部门自世纪初以来的高速增长可能已戛然而止，未来在数量扩张上将进入低增长阶段，只能在内涵增长与提升单位物品品质方面努力，通过不断创新扩大发展空间。

三、东北“单一经济结构困局”的深层根源

东北“单一经济结构困局”同时表现在产业结构和所有制结构上，这种格局形成的根源在于历史形成的重工业导向产业布局、国企体制依赖、民企发展受限以及政府营商环境不佳四个主要方面。

（一）重工业导向的产业布局

历史上东北地区的产业布局就以工业特别是重工业为主导，形成了较强的路径依赖，加上在第一轮推动东北振兴时，全国的经济环境和发展阶段有利于重化工业发展，东北地区重工业结构进一步固化。这个时期，尽管在中国经济总体向好的趋势下，东北保持了较快增长，然而产业积累，包括资本、人才、政策等都倾向于重工业，对轻工业和民营经济的发展则缺乏足够的激励。由于资源依赖型重工业本身的产业特点，难以在短期内调整，而长期传统的资源型产业结构和粗放型经济增长方式，使东北的产业布局分散，未能形成合理的空间分工。同时，服务业发展相对缓慢，十年快速增长也没有带来服务业经济贡

献能力的显著提升，特别是现代服务业发展滞后。

（二）国企体制依赖性强

东北存在资源限制下的体制弊端，对国企体制的依赖性强。东北作为典型的资源型地区，长期以来资源利用方式的落后和产权界限的模糊使东北的体制机制问题更为突出，严重限制了地区开放。特别是东北现存的一些历史贡献大的老国企，技术升级和创新缓慢，生产效率不高，体量偏大、涉及职工多，转型改制艰难，给经济带来沉重负担。而政府在这些国企改革的过程中，政企分开的程度和简政放权的力度不够，在留与不留的博弈中仍打保守牌，使部分地区国企仍在委办局管辖下或是处于垄断地位。这就产生了局部体制改革滞后和历史遗留问题，导致一些领域的市场化改革远未完成，降低了经济运行效率，使得调整任务更为艰巨。例如，黑龙江龙煤集团拥有 23.3 万人的庞大职工队伍，劳动生产率却只有全行业平均水平的 34%，人工成本占公司总成本的 47%，在产能过剩的背景下面临巨额亏损和职工欠薪的局面。

另外，东北仍广泛存在着国企“铁饭碗”的陈旧思想，职工就业流动性差。而随着老国企经营困难出现，东北经济的脆弱性显现，“一无有效资产、二无生产经营活动、三无偿债能力”的国有“壳企业”日益增多，仅辽宁省就达 830 户。

（三）民营经济发展受限

东北国企的资源垄断性地位严重制约了当地民营经济发展，上下

游民营企业对于国企体制存在依赖，在国企经营困难时也受到很大冲击。从规模上看，截止 2014 年，在东北工业企业中，大型企业数量占企业总数的 1.3%，工业产值贡献率却达到 35.1%，而在规模以上工业企业中，私营企业数量占企业总数的 60%以上，其创造的总产值却仅占工业总产值的 37%。可见，东北私营企业数量虽然在增多，但规模仍然偏小。而且，由于体制僵化，东北出现大量人才外流的问题，加上人口结构老龄化，人才紧缺问题也越来越严重，这也是东北经济未来发展面临的突出问题之一。

（四）政府营商环境欠佳

政府营商环境是吸引外资进入的主要因素之一，但从招商引资模式看，东北地区招商引资仍然以政府为主导，招商成本高、主体单一，市场化运作程度低寻租空间很大。扭曲的政企关系带来的寻租依赖和对优良资本的排斥，使得东北地区招商引资难以取得实效。2014 年，东北三省实际利用外资 402.3 亿元，仅增长 6.2%，与 2013 年相比明显下降，尤其是辽宁省全年实际利用外资 274.2 亿美元，比上年下降 5.6%。除了经济增长预期下行外，这与东北地区政府营商环境差有很大关系。某项针对中国七大地区营商环境的调查显示，在 2001-2011 年期间曾在东北开展投资或有实际经营的外地企业中，有 66.4%的企业“已停止在东北地区经营”或“在未来 5 年内有离开意愿”，而在这些企业中，51.3%的企业认为在东北地区发展遭遇到的最大阻力来自于“当地政府以及相关政策”，而该数值在华北为 40.1%，西北为 39.9%，西南为 38.6%，华中为 29.7%，华东为 18.9%，华南为 17.6%。

四、破解东北单一经济结构困局的政策建议

总体来看，东北经济运行仍处在深度探底的过程中，即便未来宏观经济企稳回暖，东北地区由于自身特点也仍会面临结构调整的艰巨任务。针对东北经济发展的主要矛盾，本文提出以下四点建议。

（一）借鉴三种转型模式，破除路径依赖

解决东北面临的长期发展问题，需要在结构调整方面下功夫，加快调整速度，推进产业转型升级，可以借鉴三种成功转型的经验。

首先，可以效仿本地转型经验，促进重工业基地的“轻化”转型。以黑龙江齐齐哈尔“轻装上阵”的产业结构转型为例，政府依托当地优势资源，推进食品工业改造升级，积极配套产业和招商引资政策，对初期食品企业进行适当补贴，对中小企业实行税收减免，为食品工业发展营造良好的政策环境，最终实现以食品工业增长弥补装备工业下降，以地方工业发展抵消中省属工业下滑。2015年，该市装备工业同比下降15.2%，拉低齐齐哈尔市工业3.7个百分点，但食品工业增加值同比增长16.9%，拉动齐齐哈尔市工业增长7.5个百分点。

其次，全国其他省市的成功经验也值得东北借鉴：一是广东模式。广东省通过技术升级改造和发展高新产业快速推动产业转型升级，先进制造业和高新技术制造业增速均快于工业平均水平，占工业比重分别达到48.1%和26.5%。二是重庆模式。重庆市积极承接东部沿海地区优势产业转移，发挥汽车、电子制造和材料等支柱产业的稳定作用，培育液晶显示屏和集成电路等战略性新兴产业的支撑作用，保持了经

济的高速稳定增长。

东北还可以结合自身资源优势和 development 实践,挖掘新增长点。例如,东北可以利用资源优势,推动休闲经济发展。以冰雪旅游业为例,东北拥有极好的冰雪资源,有着发展冰雪旅游业的良好基础,通过旅游配套设施的建设、文化旅游氛围的营造和外部资金的引入,挖掘地方旅游资源。

(二) 理清政府责任关系,加速国企改革

破除体制机制障碍,形成一个同市场完全对接、充满内在活力的体制,是推动东北老工业基地振兴的治本之策。一方面,政府要进一步厘清政企关系,可以通过设置负面清单、权力和责任清单,进一步放开市场准入,同时通过明确行政审批事项以及加强监管等方式防止寻租滋生。东北地区需要以法治和服务型政府为目标推进行政体制改革,营造良好营商环境,在提供公共服务中发挥更好的作用。可以通过第三方提供的营商环境评估报告,推动东北地区营商环境的改善。

另一方面,新时期要大力推进国企的分类改革,国企改革需要“大破大立”。东北应该抓住国家深化改革和东北二次振兴的契机,探索构建开放的市场机制和利益协调机制,通过公平竞争的市场环境,推动国有企业走出政府的“保温箱”。

(三) 加强区域政策协调,扩大市场空间

东北经济仍然潜藏着市场开放的红利。这种开放既体现在市场化水平上,也体现在区域内协同、区域外合作方面。首先,可以通过政

策协调以及产业合作加快三省间要素自由流动，加强区域内合作和资源互换，比如哈尔滨、长春、沈阳、大连作为中蒙俄经济带的重要节点城市，在深化对俄开放中区域内合作的空间巨大。其次，可以通过区域外合作拓展市场空间，不仅可以继续加强与日、韩的贸易合作，还可以转换思维开拓与其他省市的合作机会，鼓励东北制造业、农副产品加工业走出去，鼓励新产业、新业态引进来。

（四）采取激励措施，引导劳动要素流动

短期内东北地区亟需解决国企职工的就业安置问题，做好社会政策托底的准备。当前东北地区就业市场承受压力已经逼近临界点，经济下行压力进一步加大会对部分行业就业带来非线性演变，导致劳动力市场失业率飙升。因此，应当高度关注经济和就业形势演变，防范部分行业和地区经济形势过度恶化，并注意解决苗头性问题。应当努力落实《国务院关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见》所部署的各项政策举措，保持和改善就业形势，重点实施具有兼容性的改革措施。

对此，建议采取一些激励性的举措，在加快解决就业安置问题的同时，合理引导劳动要素流动。例如，对于为分流职工提供就业机会的企业给予减免企业所得税的奖励，引导职工从亏损企业流向盈利性企业，提高劳动要素分配效率。其中，激励机制的设计非常关键。例如对于企业所得税的减免比对营业税的减免更有利于引导劳动要素向更有市场效率的企业。同时，为促进服务业和新兴产业发展提供职业培训，增强劳动力市场的灵活性。

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=402>。