

东北振兴政策的效果评价及调整思路

魏 后凯

〔摘 要〕东北振兴政策的实施使得东北地区经济增长速度不断提高,对外开放步伐逐步加快,与此同时,也暴露出有些政策尚待细化、国企改革和对外开放推进缓慢等问题。在今后一段时期内,国家支持东北地区振兴的重点领域应是重大基础设施和生态建设、国家战略性新兴产业基地建设、重点领域的创新能力建设、加快推进改革开放步伐四个方面。应坚持完善国家支持政策、调整各项政策之间协调的调整方向,通过深化改革、扩大开放、强化创新,不断完善市场机制、经营机制、援助机制、补偿机制和合作机制,逐步形成 一个推动东北振兴的政策保障长效机制。

〔关键词〕东北地区振兴;国家支持政策;长效机制

〔作者简介〕魏后凯,1963 年生,经济学博士,博士生导师,中国社会科学院工业经济研究所研究员(北京 100836)。

〔中图分类号〕F061.5 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1001- 6198(2008)01- 0060- 06

近年来,为推动东北地区等老工业基地振兴,国家有关部门在项目投资、财政税收、金融、国有企业改革、社会保障、资源型城市转型、对外开放等方面采取了一系列的政策措施。在国家有关政策的积极支持下,东北地区振兴战略已经取得了一定成效。可以说,国家实施的东北地区等老工业基地振兴战略开局良好。

一、对东北振兴政策实施效果的评价

1. 固定资产投资快速增长

2003 年,东北地区固定资产投资比上年增长

20.8%,比全国平均水平低 6.9 个百分点;到 2004 年,东北地区固定资产投资比上年增长 32.5%,比上年提高 11.7 个百分点,比全国平均水平高 5.7 个百分点;2005 年,东北地区固定资产投资增长 37.6%,比上年提高 5.1 个百分点,比全国平均水平高 11.6 个百分点;2006 年,东北地区固定资产投资增速虽有所回落,但仍居于四大区域中最高位。由于固定资产投资增速的加快,东北地区固定资产投资占全国的比重由 2003 年的 7.58% 提高到 2004 年的 7.92%,2005 年提高到 8.65%,2006 年又提高到 9.58%,三年内提高了两个百分点。

| 表 1  |       | 2001—2006 年各地区全社会固定资产投资增长 |       |       |       |       |           | 单位: %     |  |
|------|-------|---------------------------|-------|-------|-------|-------|-----------|-----------|--|
| 地区   | 2001  | 2002                      | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2001—2002 | 2003—2006 |  |
| 全国   | 13. 1 | 16. 9                     | 27. 7 | 26. 8 | 26. 0 | 23. 8 | 15. 0     | 26. 1     |  |
| 东部地区 | 11. 3 | 16. 1                     | 33. 2 | 24. 5 | 21. 9 | 19. 6 | 13. 7     | 24. 7     |  |
| 东北地区 | 14. 2 | 12. 9                     | 20. 8 | 32. 5 | 37. 6 | 37. 0 | 13. 5     | 31. 8     |  |
| 中部地区 | 14. 2 | 16. 6                     | 27. 2 | 32. 1 | 28. 9 | 29. 5 | 15. 4     | 29. 4     |  |
| 西部地区 | 17. 2 | 19. 0                     | 27. 3 | 26. 8 | 28. 3 | 24. 2 | 18. 1     | 26. 7     |  |

注:本表按当年价格计算。东部地区包括河北、北京、天津、山东、上海、江苏、浙江、福建、广东、海南;东北地区包括辽宁、吉林和黑龙江;中部地区包括山西、河南、安徽、湖北、湖南、江西;西部地区包括内蒙古、广西、陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆、重庆、四川、贵州、云南、西藏。

资料来源:根据《中国统计年鉴》(各年度)和《中国统计摘要》(2007)计算。

2. 对外开放步伐逐步加快

在国家政策的积极引导下,外商投资进入东北尤其是辽宁的步伐开始加快。2003 年,东北地区

实际利用外商直接投资额为 33.36 亿美元,2004 年迅速提高到 59.38 亿美元,增长了 78%,远高于全国 13.3% 的平均增速。2005 年,东北地区实际

利用外商直接投资 57.01 亿美元; 2006 年又增加到 84.1 亿美元, 比上年增长 47.5%。其中, 辽宁 59.9 亿美元, 增长 66.7%; 吉林 7.61 亿美元, 增长 15%; 黑龙江 17.1 亿美元, 增长 18%。<sup>①</sup>同时, 外资银行进入东北的速度开始加快。截止 2005 年末, 共有 17 家外资银行在沈阳和大连设立了 10 家分行、8 家代表处。此外, 外贸出口增速也开始加快。2005 年, 东北地区实现出口 332.2 亿美元(按货源地分), 比上年增长 31.7%, 增速比上年提高 12.6 个百分点, 比全国平均增速高 3.3 个百分点。但 2006 年东北地区出口增速已开始放慢, 全年出口总额为 385 亿美元, 比上年增长 15.9%, 远低于全国 27.2% 的平均水平。

3. 经济增长速度不断提高

自 1999 年以来, 东北地区生产总值(GRP)增长速度连续多年逐年提高。1999 年东北地区 GRP 增长速度为 7.9%, 2000 年为 8.7%, 2001 年为 9.1%, 2002 年为 10.1%, 2003 年为 10.8%, 2004 年为 12.3% (见图 1)。但 2005 年东北地区 GRP 增长率略有下降, 平均为 12%。2004—2005 年, 东北地区 GRP 平均增长率为 12.1%, 比“十五”前三年高 2.1 个百分点。2006 年, 东北地区 GRP 平均增长率达到 13.5%, 超过中部 (12.8%) 和西部地区 (13.1%), 与各地区平均增长速度 (13.5%) 持平, 但仍略低于东部地区 (13.8%)。

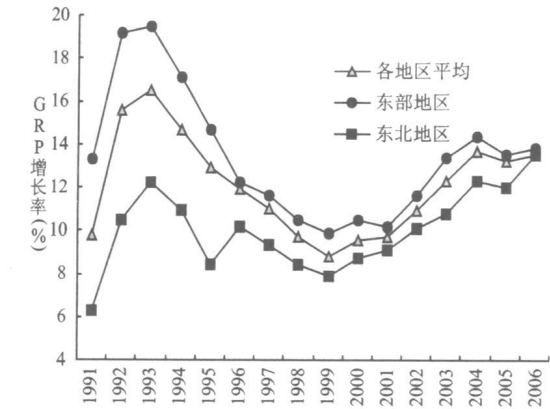


图 1 1991—2006 年东北地区 GRP 增长率比较  
注: 根据《中国统计年鉴》(各年度) 和《中国统计摘要》(2007) 计算。

4. 增长速度差距有所缩小

2003 年, 东北地区 GRP 比上年增长 10.8%, 比各地区平均水平低 1.5 个百分点, 比东部地区低 2.6 个百分点; 2004 年, 东北地区 GRP 增长 12.3%, 比各地区平均水平低 1.4 个百分点, 比东

部地区低 2.1 个百分点; 2005 年, 东北地区 GRP 增长 12%, 比各地区平均水平低 1.2 个百分点, 比东部地区低 1.5 个百分点。这说明, 在 2003—2005 年间, 尽管东北地区经济增长速度仍低于各地区和东部平均水平, 但其增长速度差距已开始减少。到 2006 年, 东北地区 GRP 增长率已与各地区平均增长率持平, 仅比东部地区低 0.3 个百分点。

然而, 也应该看到, 目前东北地区经济仍面临诸多困难, 经济发展中尚存在不少问题, 国有企业改革进展缓慢, 全面振兴东北经济任重而道远。近年来东北地区 GRP 占各地区总额的比重一直趋于下降。2001 年东北地区 GRP 占各地区总额的比重为 10%, 2003 年为 9.6%, 2005 年下降到 8.7%, 2006 年又下降到 8.6% (见图 2)。东北地区人均 GRP 的相对水平也在逐年下降。若将各地区平均水平设定为 100, 2001 年东北地区人均 GRP 的相对水平则为 118, 2003 年为 114, 2005 年下降到 104, 2006 年又下降到 103。

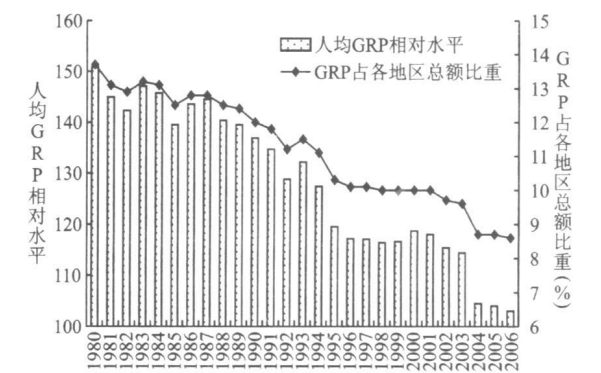


图 2 1980—2006 年东北地区 GRP 份额和人均 GRP 相对水平  
注: 根据《中国统计年鉴》(各年度) 和《中国统计摘要》(2007) 计算。

二、现行国家政策存在的主要问题

近年来, 国家有关部门已经制定实施了一系列促进东北地区振兴的政策措施, 起到了较好效果。但总体来看, 现有政策尚存在以下主要问题。

1. 有些政策尚有待细化和落实

2003 年 10 月下发的中央 11 号文件, 明确了促进东北老工业基地振兴的目标、思路、方向、重点和具体措施。目前, 已有不少政策措施逐步得到实施, 但至今仍有一些有待细化和落实, 如资源开发补偿机制和衰退产业援助机制至今尚未建立, 有关部门制定实施的一些政策措施也需要进一步充实、调整和完善。

<sup>①</sup>2005 年、2006 年数据为东北三省统计公报汇总数据。此数据与商务部的数据有较大差异。根据商务部的统计, 2005 年东北地区实际利用外商直接投资 30.4 亿美元, 比上年下降 48.8%。

2. 没有很好体现分类指导的思想

一是政策适用地域的“泛化”问题。东北地区并非都是老工业基地,也并非都属于需要国家援助的“问题地区”。因此,目前采取的一些带有一定“普惠制”性质的援助政策,有些过于宽泛,难以取得较好的实施效果。二是缺乏区别对待、分类指导。老工业基地具有不同的类型,这些基地所面临的问题各不相同。然而,现有的国家援助政策还没有很好地考虑到这种地域差异性。三是公平性问题。除东北一些老工业基地外,中西部不少老工业基地同样面临着诸多困难,有的甚至相对严重,需要国家给予支持。虽然最近国家已把东北老工业基地政策扩大到了中部地区,但西部地区同样有一些面临诸多困难的老工业基地城市。这样就容易在老工业基地城市之间产生不公平的问题。

3. 尚未形成多元化的投融资渠道

目前,东北地区投融资体制不健全,渠道比较单一,民间投资所占比重低,银行贷款由于信用等级低甚至出现萎缩的趋势。2005 年,在东北地区全社会固定资产投资来源中,利用外资所占比重为 2.3%,其他资金为 13.7%,分别比全国平均水平低 1.9 和 2.2 个百分点,比东部地区低 3.7 和 4.2 个百分点;国内贷款所占比重为 11.8%,分别比全国平均和东部地区低 5.4 和 5.5 个百分点。相反,东北地区自筹资金比重却比全国平均和东部地区高 9.1 和 10.6 个百分点。在全社会固定资产投资中,东北地区人均银行贷款仅有 869 元,只有全国平均水平的 68.3%,东部地区的 46.1%(见表 2)。很明显,要实现振兴东北的战略目标,就必须充分发挥规划、政策和财政资金的引导作用,积极推动国内外民间资本大规模进入,参与老工业基地调整和改造。

| 表 2 2005 年各地区全社会固定资产投资来源 |                |      |      |      |      |               |
|--------------------------|----------------|------|------|------|------|---------------|
| 地区                       | 全社会固定资产投资来源(%) |      |      |      |      | 人均银行<br>贷款(元) |
|                          | 国家预算内资金        | 国内贷款 | 利用外资 | 自筹资金 | 其他资金 |               |
| 全国                       | 4.4            | 17.2 | 4.2  | 58.3 | 15.9 | 1272          |
| 东部地区                     | 2.0            | 17.3 | 6.0  | 56.8 | 17.9 | 1883          |
| 东北地区                     | 4.8            | 11.8 | 2.3  | 67.4 | 13.7 | 869           |
| 中部地区                     | 5.0            | 16.3 | 2.7  | 63.4 | 12.6 | 771           |
| 西部地区                     | 7.6            | 19.2 | 1.5  | 56.2 | 15.5 | 956           |

注:根据《中国统计年鉴》(2006)计算。

4. 国有企业改革和对外开放推进缓慢

观念、机制和体制问题至今仍然是制约东北地区振兴的三大障碍。近年来,虽然有关部门制定实施了一系列政策措施,但有关改革开放方面的得力措施并不多,尤其是综合性的配套改革措施比较缺乏。目前,东北地区改革开放仍然严重滞后,国有企业改革进展缓慢、包袱沉重、机制不活,严重影响了振兴的步伐。在对外开放方面,实际利用外资和出口总量规模小,外资依存度和出口依存度低,对外开放水平和利用外资质量不高。

5. 现有政策没有考虑到蒙东地区

最近国务院批准的《东北地区振兴规划》,已经将内蒙古东部五盟市(呼伦贝尔市、兴安盟、通辽市、赤峰市和锡林郭勒盟)纳入了规划范围。然而,过去国家有关部门制定实施的政策都是针对东北三省的,没有考虑到蒙东地区。由于蒙东地区面临

的主要任务是开发而不是振兴,因此,对于过去实施的东北三省政策哪些可以延伸到蒙东地区,以及针对蒙东地区的特殊性需要制定实施哪些特殊政策,仍需要进一步深入研究。

三、未来国家政策支持的基本原则

国家对东北地区给予一定的政策支持,并非单纯是因为东北是一个老工业基地,而是因为东北作为老工业基地,目前面临着诸多困难,改革开放以来一直处于相对衰退之中,可持续发展压力大,社会保障和就业问题突出,确实需要国家在政策上给予支持。从发展的眼光看,国家对东北地区振兴的政策支持要坚持以下五个基本原则:

1. 强化分类指导

按照分类指导、区别对待的原则,针对东北不同地区的实际情况和存在问题,实行差别化的国家

区域政策。一是对不同类型的问题区域实行差别化的国家援助政策。国家应对东北老工业基地城市、资源型城市、粮食主产区、边境口岸城市等实行不同的政策。即使是老工业基地城市,也应有所差别。例如,对于单一资源型基地和原材料老工业基地,要重点解决资源枯竭和接续产业的发展问题,延长产业链条,积极培育新兴产业,逐步实现主导产业的多元化;对于以装备制造业为中心的老工业基地,应把重点放在提高经济增长质量和产业竞争力,促进产业升级,增强发展后劲上面;对于综合性老工业基地,要重点发展先进制造业、高新技术产业和现代第三产业,增强中心城市功能,提高城市综合竞争力。二是对东北不同的主体功能区域实行差别化的经济社会政策。国家应在人口、土地、投资、财政、税收、信贷、统计、政府考核等方面,对优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发等不同主体功能区域,实行差别化的经济政策,强化空间管制,规范空间开发秩序,促进人与自然的和谐发展。

## 2. 坚持突出重点

国家对东北地区的政策支持,要突出重点、注重实效,坚持有所为、有所不为。在重点领域上,国家应在扩大改革开放、完善社会保障体系、解决企业历史遗留问题、支持重点企业技术创新、支持重大基础设施和生态环境建设等方面给予重点支持。在重点区域上,国家应集中力量,对国家大型能源和原材料基地建设、国家装备制造业基地建设、大连国际航运中心和保税港区建设、资源枯竭型城市转型、国家粮食主产区建设、边境地区开放开发以及限制开发区和禁止开发区等方面给予重点支持。

## 3. 实行长短结合

促进东北地区振兴是一项中长期的艰巨任务,不是三五年就可以解决的。为此,必须实行长短结合,既要有短期见效快的政策措施,又要建立健全推动东北振兴的长效机制。一方面,要尽快着手解决一些紧迫的社会稳定问题,如下岗工人安置、养老和失业保险欠费、沉陷区治理和棚户区改造等;另一方面,要下大力气解决机制和体制问题,积极培育一批具有竞争力的优势产业,提高企业的核心竞争力和创新能力。从长远发展看,如果不建立一种长效机制,建立一批具有竞争力的优势产业和骨干企业,那么要全面实现东北地区振兴将是十分困难的。

## 4. 注重协同推进

在促进东北地区振兴的过程中,既要发挥政府与市场的双重调控作用,又要注重各种政策措施的

相互衔接和综合配套。首先应充分发挥中央和地方积极性,实行中央与地方互动。东北各级政府应将老工业基地振兴提高到重要的战略高度,加大资金投入和政策支持力度,积极推进老工业基地城市的全面振兴。中央对东北老工业基地城市的资金和政策支持,各省和城市政府都应该给予相应的配套。配套比例应根据各省、各城市的具体情况以及各项政策确定。其次,要加强中央各部门和各项政策之间的衔接与协调,形成政策合力 and 部门间互动。要注重各项政策的综合配套,把体制改革、机制创新、对外开放、资金投入、政策支持和法律保障等方面的措施有机结合起来,形成良性互动、协同推进的格局。

## 5. 以改革开放促振兴

坚持深化改革、扩大开放,以改革开放促振兴。国家有关部门要制定相应的政策措施,加快东北国有经济的战略性调整,继续推进国有企业改革,促进非公有制经济发展,加快对外对内开放步伐,逐步形成全面开放的新格局,建立高效良性的新机制。要通过深化改革、扩大开放,促进东北地区经济振兴和可持续发展,增强综合实力和整体竞争力。

# 四、国家政策支持的重点领域

## 1. 重大基础设施和生态建设

积极推进东北东部铁路通道、北京至沈阳和哈尔滨至大连快速客运专线、大连国际航运中心以及跨省区公路运输通道建设,新扩建一批枢纽和支线机场,构筑一体化的综合交通运输网络。加大对邮政、通信、水利、防洪、农村公路、医疗卫生和文化设施建设的支持力度,积极推进公共基础设施和新农村(新牧区、新林区)建设。加快实施中低产田改造、大型灌区节水改造、东北湿地保护和国境界河防止国土流失工程,加强黑土地水土流失和东北西部荒漠化综合治理。继续搞好天然林保护、退耕还林、还草还牧、防护林体系建设、森林生物多样性保护和自然保护区建设等生态工程,加大对老矿区塌陷问题的治理力度。全面推行各项节能、节水和节地措施,加强环境污染防治工作,重点解决松花江、辽河流域的水污染问题。

## 2. 国家战略性新兴产业基地建设

强化国家粮食安全基地和绿色食品基地建设,推进农业规模化、标准化、机械化和产业化经营,提高商品率和附加值。加快蒙东能源、原材料基地和输送通道建设,实行“西电东送”,为东北振兴提供

能源保障。鼓励钢铁、石化等行业实行跨地区重组,实现上中下游一体化发展。支持数控机床、航空、造船、发电设备、石化成套装备、输变电成套装备等重大装备制造基地建设,加大对军事工业和高新技术产业的扶持力度。

### 3. 重点领域的创新能力建设

加强装备制造、交通运输设备制造、原材料、能源、医药工业、现代农业、高技术产业等重点领域的创新能力建设,建立一批国家工程技术中心、重点实验室和博士后流动站,增强企业创新能力。大力促进高新技术成果转化和产业化,继续支持国家高新区、国家农业科技园和国家大学科技园的建设,启动和实施一批高新技术产业化工程。推动科技和教育资源共享,加强校地、校企合作,强化区域创新体系建设,打造一体化的网络化制造、科技创新和公共信息平台。

### 4. 加快推进改革开放的步伐

支持建立综合配套改革试验区,加快国有企业改制和重组步伐,积极推进厂办大集体改革试点,放手推进民营经济发展。继续推进社会保障改革试点工作,加快养老、医疗、失业等社会保险制度改革,逐步建立完善的社会保障体系。加快东北沿海经济带开发开放,促进沿边地区的对外开放,进一步推进东北亚合作开发,构建全面开放的新格局。加快金融改革的步伐,改善银企关系,大力发展区域资本市场,积极化解企业不良债务和银行不良资产。建立资源开发补偿机制和衰退产业援助机制,抓好阜新、大庆、伊春、辽源、白山等资源枯竭型城市经济转型试点,积极推进棚户区改造。

## 五、国家政策调整和完善的方向

促进东北振兴是一项艰巨、复杂的系统工程,涉及面广、难度大,零敲碎打式的政策支持存在很大局限性,必须发挥政策的整体效能和协同作用。一方面,要进一步完善和调整国家支持政策;另一方面,要强化各项政策之间的协调,包括中央与地方、部门间和地方间政策的协调。

### 1. 进一步完善国家支持政策

促进东北振兴,必须坚持主要依靠市场机制,正确发挥政府作用的原则。一方面,要充分发挥市场机制的作用,在投融资、要素配置、结构调整、技术改造、企业改组等领域,应主要由市场决定和选择,采取市场经济的办法。另一方面,要发挥政府规划和政策引导作用,创造良好的发展环境和公平竞争的市场秩序。为促进东北振兴,近年来国家有

关部门已经制定实施了许多切实可行的政策措施,今后应着重从以下三个方面进行完善和调整。

一是现有政策的落实和细化。目前,国家有关东北地区振兴的政策已经不少,现在关键是要认真抓好落实和细化。要认真贯彻落实中央 11 号文件精神,对那些尚未得到贯彻落实的政策措施,要尽快研究制定实施办法和具体工作方案。对国家有关部门制定出台的一系列相关政策,要认真落实和细化,稳步推进,确保各项政策落到实处。

二是已有政策的完善和调整。对于已经实施的各项政策,要不断总结经验,及时发现问题,研究制定调整和完善办法。对于那些已取得较好效果、仍需要国家继续支持的政策,如天保工程等,可根据实际情况适当延长政策期限。对于那些在少数地区取得较好经验的试点政策,在认真总结经验的基础上,需及时推广、扩大到相关地区。对于政策实施中存在的各种问题,要及时采取补救和完善措施,提高政策的实施效果。要认真研究东北三省已有政策在蒙东地区的适应性问题。

三是制定实施一些新的政策。要按照建设社会主义公共财政体制和 WTO 的要求以及国家经济体制改革的大方向,根据东北地区的实际情况和振兴老工业基地的需要,研究制定一些新的能够取得实效的国家支持政策。例如,加大对中低产田改造的投入力度,建设国家粮食安全基地;在东北地区设立综合配套改革试验区,探索以改革开放促进老工业基地振兴的新路子;抓紧建设大连保税港区和边境自由贸易区,推动东北全面开放新格局的形成;支持建立全国性的产权交易所,建立装备制造业产业投资基金,对担保机构进行再担保,开展老工业基地处置国有企业金融机构不良资产试点,为东北振兴建立稳定的投融资渠道和长效机制。

### 2. 加强各项政策的配套协调

促进东北振兴涉及的领域较多,需要中央与地方、中央各部门之间按照各自的职能范围合理分工、相互协调、密切配合,由此形成政策合力,提高政策的实施效果。当前,应重点抓好以下两方面工作。

第一,中央与地方应密切配合。实现东北振兴应主要依靠东北自身的力量,发挥自力更生的精神,而不能过多地依赖中央,形成“等、靠、要”的思想。当然,中央有关部门也应在各自的职责范围内,积极推进东北地区改革开放的进程,加快中央在东北企业的重组和改造,加强重大基础设施和生态环境建设,加大对基本公共服务的支持力度。中

央与地方政府以及中央各部门之间,应按照各自的职能范围,各负其责、协同合作,在有关政策方面密切配合,形成政策合力,减少和避免相互扯皮。

第二,加强各项政策的相互衔接。为积极有效地促进东北地区振兴,国家要综合运用经济、法律乃至必要的行政手段,加强投资、土地、财政、税收、金融、外资外贸、产业政策的相互协调和衔接,充分发挥各项政策的综合效应。

## 六、建立推动东北振兴的长效机制

长效机制是能够长期保证某项工作正常、高效、顺利运行并充分发挥预期功能的制度体系,一般具有规范性、稳定性(长期性)、配套性、有效性的特点。促进东北地区振兴,是一项中长期的艰巨任务,也必须建立政策保障的长效机制。为此,必须按照建立社会主义市场经济体制和促进东北地区振兴的要求,通过深化改革、扩大开放、强化创新,不断完善市场机制、经营机制、援助机制、补偿机制和合作机制,逐步形成一个推动东北振兴的政策保障长效机制。

### 1. 完善市场机制

打破行政性垄断和地区封锁,完善商品市场,健全资本、土地、技术和劳动力等要素市场,逐步建立东北地区一体化的产权、技术和人才市场,以及城乡一体化的劳动力市场,促进生产要素在不同部门、不同地区、不同所有制之间自由流动,推动产业合理集聚和有序发展。

### 2. 完善经营机制

加快国有经济战略性调整,完善国有资本有进有退、合理流动的机制,推进国有资本向关系国民经济命脉的重要行业、关键领域和优势产业集中。积极推进国有企业转换经营机制,深化劳动用工、人事和收入分配制度改革,选配好企业领导班子,加强企业管理,建立重大决策责任制度和风险内控机制,强化财务、质量、采购和营销管理,建立合理高效的经营机制。

### 3. 完善援助机制

进一步健全国有企业退出的援助机制,对国有企业进行合理的重组、政策性破产、退出等相应的援助,建立妥善解决国有企业资产转移、置换与职工安置的稳定机制。建立完善衰退产业援助机制,

通过财税扶持、资金和项目支持、减轻企业负担等方式,对资源型衰退产业进行直接援助,或通过政策引导和支持发展接续产业进行间接援助,促进资源型城市经济转型。尽快落实建立煤炭产业积累煤矿衰老期转产资金制度,并逐步扩展到所有矿业和森工企业,建立和完善资源型产业衰退期转产资金制度。制定实施产业调整援助政策,建立中央和省两级资源型城市衰退产业援助基金,主要用于资源型产业转型的项目资本金注入和贷款贴息等。建立装备制造产业投资基金,鼓励筹建风险投资基金,完善中小企业信用担保、再担保机构,支持东北地区高新技术产业和装备制造业发展。

### 4. 完善补偿机制

研究建立资源开发补偿机制,科学合理地确定资源成本费用核算办法,着手研究资源开发补偿的立法问题,尽快建立资源开发补偿保证金制度,支持矿产资源勘探与合理开发、保护和恢复被破坏的地质环境和生态环境及经济转型。建立资源开发历史补偿制度,明确各级政府的补偿和治理主体地位,探索对资源型衰退产业的稳定支持渠道。建立中央和省两级资源开发补偿基金,主要用于资源型城市生态环境治理与保护等方面,解决资源型城市生态环境历史欠账。完善森林、草原、湿地等生态效益补偿制度,增设森林培育、草原和湿地保护资金,延长天保工程的实施年限和范围,对因禁止砍伐、退耕还林还草、保护生态带来的经济损失,通过一定渠道给予合理补偿。

### 5. 完善合作机制

积极推动银企合作、校地合作、校企合作,形成官产学研银媒互动合作,共同推进老工业基地振兴的新格局。进一步健全区域合作机制,鼓励和支持各地区按照“发挥优势、合理分工、相互开放、互惠互利”的原则,开展多种形式的区域经济协作和技术、人才合作。健全区域合作组织,完善联席会议制度,推动东北区域一体化进程。

### 【参考文献】

- [1]王洛林、魏后凯主编:《东北地区经济振兴战略与政策》,北京:社会科学文献出版社,2005年。
- [2]魏后凯:《要有计划地稳步推进老工业基地调整改造》,《宏观经济研究》2003年第10期。

【责任编辑:程娜】