

【区域协调发展】

## “东北振兴”20年：进展、问题及对策\*

王菡 单菁菁 武占云

**摘要：**东北地区在国家发展大局中具有重要的战略地位，自2003年实施东北老工业基地振兴战略以来，东北地区经济综合实力稳步提升、国家粮食“压舱石”地位更加牢固、生态环境质量明显改善、民生建设迈上新台阶，但在经济结构、发展质量、开放合作、体制机制等方面仍面临一些亟待解决的深层次困难和挑战。面向新时代新征程，东北地区应以继续深化全面改革重塑全面振兴新动能、以发展新质生产力构筑全面振兴新优势、以深层次对外开放打造全面振兴新支点、以高水平农业现代化筑牢国家粮食安全“压舱石”、以高质量区域经济布局构建全面振兴动力源，以高品质民生建设夯实全面振兴根基，加快形成高质量发展和可持续振兴的新局面。

**关键词：**东北地区；振兴战略；高质量发展

**中图分类号：**F421 **文献标识码：**A **文章编号：**2095—5766(2024)02—0050—10 **收稿日期：**2023-12-14

\***基金项目：**国家社会科学基金重点项目“基于人与自然耦合系统的黄河流域城市群高质量发展研究”(21AZD043)；  
国家社会科学基金后期资助项目“生态文明时代国土空间发展理论与应用研究”(22FJLB025)。

**作者简介：**王菡，女，中国社会科学院生态文明研究所博士后(北京 100710)。

单菁菁，女，中国社会科学院生态文明研究所研究员(北京 100710)；中国社会科学院大学、中国社会科学院国家未来城市实验室博士生导师，通信作者(北京 102488)。

武占云，女，中国社会科学院生态文明研究所副研究员(北京 100710)。

东北地区是我国重要的工农业生产基地，是向北开放的重要门户，在维护国家国防安全、粮食安全、生态安全、能源安全、产业安全方面具有重要战略地位。党中央、国务院历来高度重视东北地区发展，于2003年、2016年相继印发《中共中央 国务院关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》《中共中央 国务院关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》等政策文件，持续推进东北地区等老工业基地振兴战略。2021年出台《东北全面振兴“十四五”实施方案》，要求从维护“五大安全”战略高度，立足形成优势互补、高质量发展的区域经济布局，推动东北振兴取得新突破。2023年9月，习近平总书记主持召开新时代推动东北全面振兴座谈会，强调要“努力走出一条高质量发展、

可持续振兴的新路子，奋力谱写东北全面振兴新篇章”。

东北振兴也是区域经济和区域协调发展领域的重点议题，近年来学者们围绕东北振兴开展了卓有成效的研究工作。首先，东北振兴政策的效果评价方面，学者们普遍认为东北振兴政策总体上促进了经济社会发展，改善了人们生活水平(魏后凯，2008；陈耀，2017)；也有研究认为创新和产业升级等振兴政策有效推动了一大批老工业基地调整改造重大项目顺利实施，装备制造业快速发展，资源型城市转型试点逐步推广，国有企业改革改制工作顺利推进(金凤君等，2010)；传统第二产业优势显著提升，第三产业增加值快速增长，产业规模和结构变化明显(王士君等，2022)。其次，东北地区发

展面临问题与原因方面,部分研究认为轻重工业结构失衡、“产业错位”是导致东北地区经济困境的重要原因(林毅夫等,2017);对资源型产业、重工业的结构性路径依赖和对国有经济、单位制的体制性路径依赖,阻碍了东北地区经济的结构转型和市场化转型(李培林,2022)。最后,关于东北振兴的发展思路,有研究认为要注重化解过剩产能、依靠体制再造建立可持续的长效机制、加快产业全面转型升级的步伐(魏后凯,2017);亦有研究提出应注重产业空间结构调整和产业布局优化、推动国有资本向战略性安全保障服务领域的集中以及积极参与“一带一路”建设与推动东北亚区域一体化等举措(迟福林等,2023)。

综上所述,既有研究取得了丰硕成果,但多数研究侧重于政策效果、产业转型或发展思路等细分领域,尚缺乏对东北振兴20年取得的阶段性成果的系统研究,也缺乏结合新时代国家赋予东北地区的新使命以及百年未有之大变局下的新挑战,提出全面系统的实施路径和对策建议。鉴于此,本文在研究总结东北振兴战略实施20年取得成效的基础上,系统剖析东北地区全面振兴面临的问题与挑战,并基于新时代新征程国家赋予东北地区的重要使命和战略要求,研究提出深入推进东北地区高质量发展和可持续振兴的思路与建议。

## 一、东北振兴20年取得的进展与成效

东北地区是我国工业化起步较早、发展较快的地区,为建立新中国独立的工业经济体系、推动我国工业化和城市化进程做出了重要的历史贡献,被誉为“共和国长子”和新中国的“工业奠基

地”。与此同时,由于计划经济历史积淀较深、市场化程度相对偏低、“资源依赖型”传统工业转型缓慢等原因,随着改革开放和市场经济的快速发展,东北地区与沿海发达地区的发展差距不断扩大。为及时扭转这种局面,我国于2003年开始实施东北地区等老工业基地振兴战略,并通过20年的持续推进,使东北振兴取得重要进展和成效。

### 1. 经济综合实力稳步提升

首先,经济总量迈上新台阶。东北振兴战略实施以来,东北三省地区生产总值由2003年的1.17万亿元增加到2013年的4.05万亿元、2022年的5.79万亿元,其中辽宁、黑龙江、吉林的地区生产总值分别由2003年的0.59万亿元、0.36万亿元、0.21万亿元增加到2022年的2.90万亿元、1.59万亿元、1.31万亿元(见图1),经济规模均突破万亿元。其次,生产效率显著提升。东北三省的人均GDP由2003年的1.09万元增加到2013年的3.78万元、2022年的6.01万元,其中辽宁、黑龙江、吉林的人均GDP分别由2003年的1.40万元、0.95万元、0.79万元增加到2022年的6.90万元、5.13万元、5.57万元,人均经济产出持续提升。最后,产业结构持续优化。打造出国产首艘航母、“华龙一号”核反应堆压力容器、“复兴号”中国标准动车组等一批大国重器,辽宁最新一代节能环保型集装箱船已进行航前调试、“吉林一号”卫星星座建设正加紧推进、黑龙江传统产业数字化升级全力推进,高端装备制造、新能源等新兴产业集群全面加速。2023年上半年,辽宁支柱产业装备制造业增加值同比增长12.6%,较去年同期提高17个百分点;吉林、黑龙江装备制造业增加值增速分别达到22.6%、9.5%<sup>①</sup>,战略性新兴产业加快发展;黑龙江、吉林、辽宁生产总值分别实现同比增长4.7%、7.7%、5.6%,高

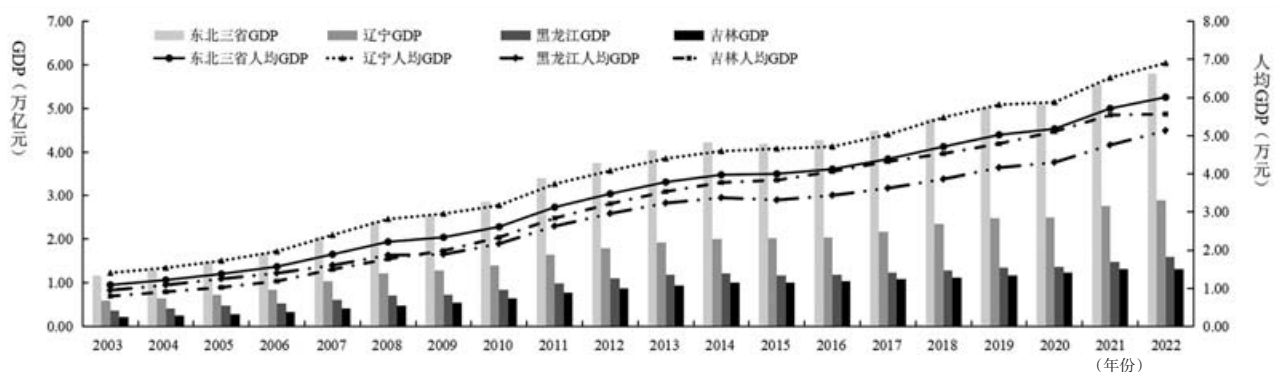


图1 2003—2022年东北三省GDP与人均GDP趋势图

资料来源:根据2003—2023年《中国统计年鉴》、黑龙江、吉林、辽宁三省统计年鉴、国民经济和社会发展统计公报整理。

于或接近全国水平(5.5%)<sup>②</sup>,经济运行企稳回升,整体预期持续向好。

### 2.国家粮食“压舱石”地位更加牢固

首先,对国家粮食安全的贡献更加突出。东北地区作为国家重要的粮食生产基地,自2013年以来粮食产量一直占全国的1/5以上,商品粮总量约占全国的1/4,粮食调出量约占全国的1/3,其中黑龙江粮食产量连续12年稳居全国第一。2003—2022年,东北三省粮食产量年均增速为4.45%,比全国平均水平高1.96个百分点,高于东部地区、中部地区和西部地区的平均水平,已成为我国粮食商品量、调出量最大区域。其次,粮食地均和人均产量快速

增长。东北三省粮食单位面积产量从2003年的4216千克/公顷增长至2022年的5963千克/公顷,仅次于东部地区,高于全国、中部地区、西部地区(见图2);人均粮食产量从2003年的584千克/人增长至2022年的1486千克/人,分别是全国地区、东部地区、中部地区和西部地区的3.06倍、5.21倍、2.67倍和3.18倍(见图3)。最后,农业现代化建设加快推进。2021年黑龙江、吉林、辽宁农业耕种收综合机械化水平分别为98%、92%和83%,明显高于全国72.03%的平均水平<sup>③</sup>,与2003年相比,分别增长了36个、67个、40个百分点。

### 3.改革开放取得重要进展

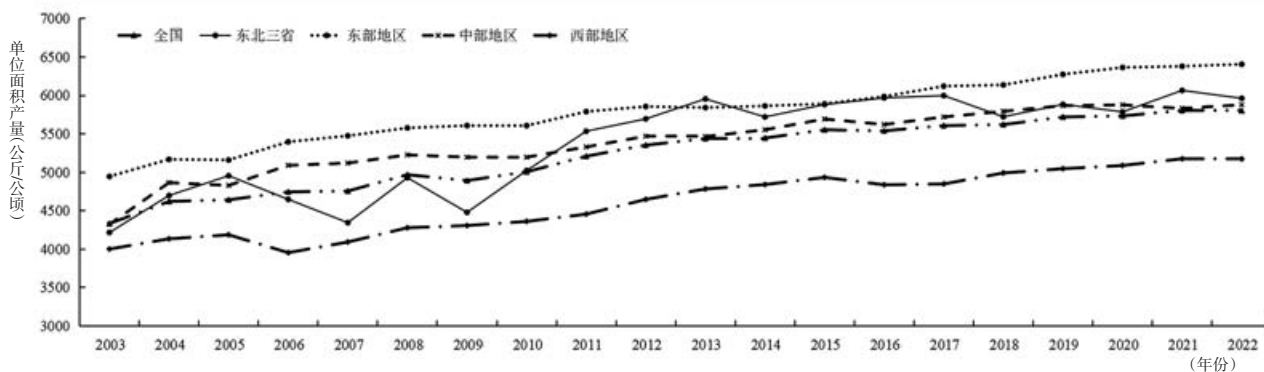


图2 2003—2022年全国地区及四大区域粮食单位播种面积产量情况

数据来源:根据2004—2023年《中国统计年鉴》公布的数据计算。

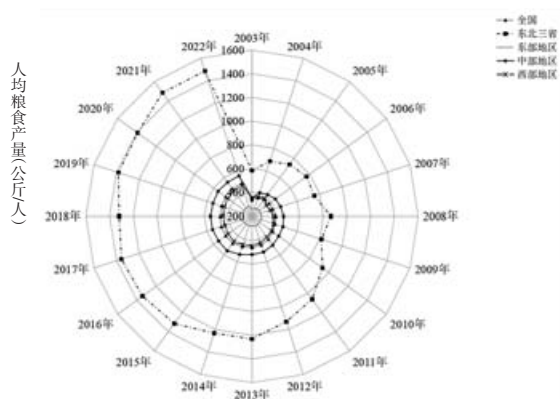


图3 2003—2022年全国及四大区域人均粮食产量情况

数据来源:根据2004—2023年《中国统计年鉴》公布的数据计算。

东北地区作为我国向北开放的重要门户,近年来聚焦重点领域和关键环节持续深化改革开放。首先,国资国企改革取得阶段性成果。2022年,东北地区中央企业及子企业实现利润3136.9亿元,同比增长7.2%,三省一区省级监管企业实现利润135亿元,同比增长17.3%。其次,民营经济撑起东北振兴“半壁江山”。截至2022年,东北三省民营经济增加值

占GDP比重均已超过50%,民营经济体量持续提升。其中,黑龙江民营经济增加值占GDP比重在2017年达到53.3%,吉林民营经济增加值占GDP比重自2011年开始超过50%,辽宁则在2010年就已超过了60%<sup>④</sup>。最后,对外开放取得重要进展。2003—2022年,东北三省贸易进出口总额由3146.85亿元增加到12117.44亿元<sup>⑤</sup>,实现翻两番;科技、教育、文化等领域的对外交流合作保持良好态势,中国—东北亚博览会等重大活动影响力日益增长;辽宁、黑龙江两个自由贸易试验区,长春、大连、哈尔滨三个国家级新区以及中韩(长春)国际合作示范区、中德(沈阳)高端装备制造产业园等高能级开放平台持续发力,与东北亚国家的经贸合作不断深化。

### 4.民生建设迈上新台阶

首先,居民生活水平显著提升。从2005年开始,东北三省相继开展了大规模的棚户区改造工程,中央财政也持续加大对东北地区棚户区改造的支持力度,使城乡人居环境得到明显改善。同时,城镇居民人均可支配收入由2003年的6991元

增加至2022年的39291元,年均提高9.5%;城乡居民人均可支配收入由2003年的4888元增加至2022年的32897元<sup>⑥</sup>,年均提高10.6%。其次,城乡差距日趋缩小。东北振兴实施20年来,东北三省城乡人均可支配收入比持续下降,由2003年的2.60下降为2022年的2.07,明显低于东部地区(2.31)、中部地区(2.23)、西部地区(2.54)和全国平均水平(2.45),成为四大区域中城乡关系最为协调的地区(见图4)。最后,社会保障覆盖面不

断扩大,新型农村社会养老保险全面开展。截至2022年,东北三省参加城镇职工基本养老保险人数达到4463万人,参加城乡居民基本养老保险人数达到2877万人<sup>⑦</sup>,基本医保参保率稳定在95%左右。

### 5.生态环境质量明显改善

东北地区作为我国北方重要的生态安全屏障,近年来持续加强森林、湿地、草原等重要生态功能区保护,扎实推进蓝天碧水净土污染防治攻坚战,

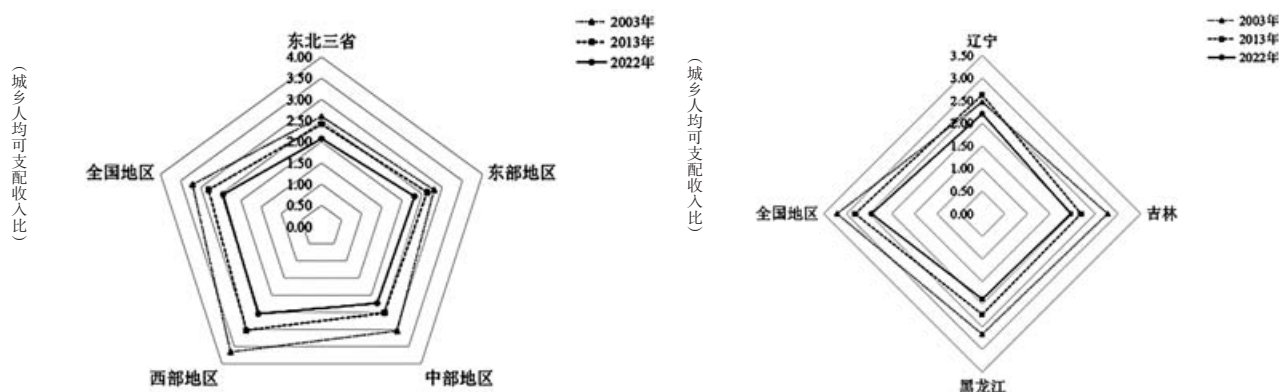


图4 2003—2022年城乡人均可支配收入比情况

数据来源:根据2004—2023年《中国统计年鉴》、各省份统计年鉴公布的数据计算。

山水林田湖草治理取得显著成效,生态环境质量明显改善。首先,空气环境质量持续向好。2022年,黑吉辽城市优良天数比例分别达到95.9%、93.4%、90.0%,优于全国平均水平(86.5%)<sup>⑧</sup>,其中黑龙江、吉林已连续七年城市优良天数比例超过全国平均水平。其次,水环境质量显著提升。辽河流域、松花江流域水质明显改善,国控监测断面Ⅰ—Ⅲ水质占比分别由2003年的29.70%、7.70%增加到2022年的84.50%、70.50%;劣Ⅴ类分别由2003年的40.50%、17.90%下降到2022年的0.200%,其中辽河流域水质改善尤为明显,2022年水质总体上优于黄河流域、海河流域、松花江流域(见图5)。近岸海域海水优良水质海域面积比例从2003年的70%以上增加至2023年的80%以上,明显优于天津、上海、浙江近岸海域海水水质。最后,北方生态安全屏障持续巩固。东北虎豹国家公园成为全国首批五个国家公园之一,自然保护地体系逐步完善。

## 二、东北全面振兴面临的问题与挑战

随着中国特色社会主义进入新时代,高质量发展赋予东北地区承担更加重要的任务和使命,然

而,东北地区仍面临经济结构不优、发展质量不高、体制机制不灵活、高水平开放不足等一系列亟待解决的深层次困难和挑战,东北地区全面振兴依然任重而道远。

### 1.经济恢复尚不稳固,经济结构仍有待优化

一是从发展速度看,自2003年以来,除个别年份外,东北地区的GDP增速长期在四大区域中处于末位(见图6)。二是从经济结构看,产业结构调整 and 转型升级滞后(李培林,2022)。2022年,东北三省的三次产业比为13.6:36.3:50.1,与全国相比(7.3:39.9:52.8),第一产业占比高出6.3个百分点,但农产品总体处于初级加工阶段,产业链条短、产品附加值低的问题较为突出;第二产业占比低于全国平均水平3.6个百分点,其中黑龙江第二产业占比比全国低10.7个百分点,冶金、石化等传统产业占比高,高新技术产业发展不足,工业对经济发展的拉动能力偏弱;第三产业占比低于全国平均水平2.7个百分点,现代服务业特别是现代生产性服务业发展相对滞后。三是从企业营收看,东北地区企业发展尚不容乐观,以工业基础最好的辽宁为例,2023年1—6月,全省规模以上工业企业营业收入同比下降1.4%,营业收入利润率低于全国1.60个百分点;工

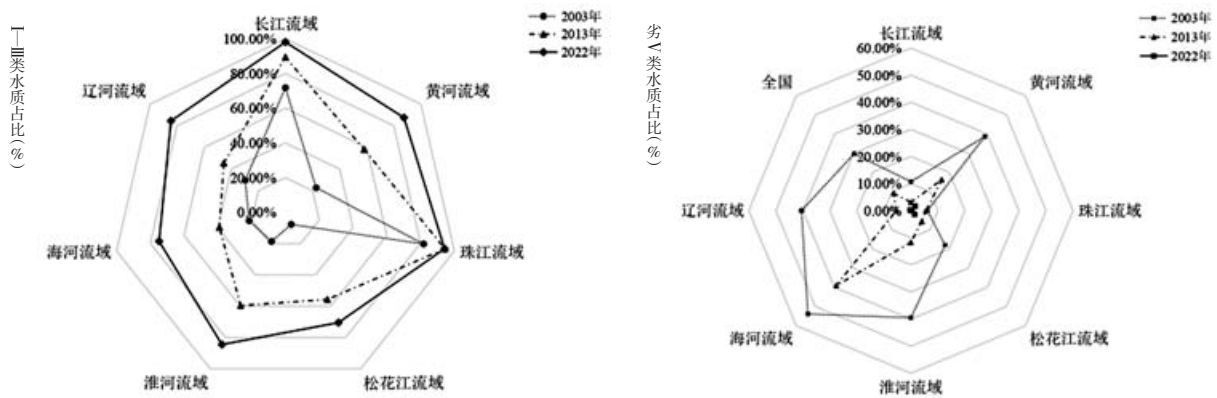


图5 2003年、2013年、2022年七大流域国控监测断面I—III类水质占比和劣V类水质占比

数据来源:根据2004年、2014年、2023年《中国生态环境状况公报》整理。

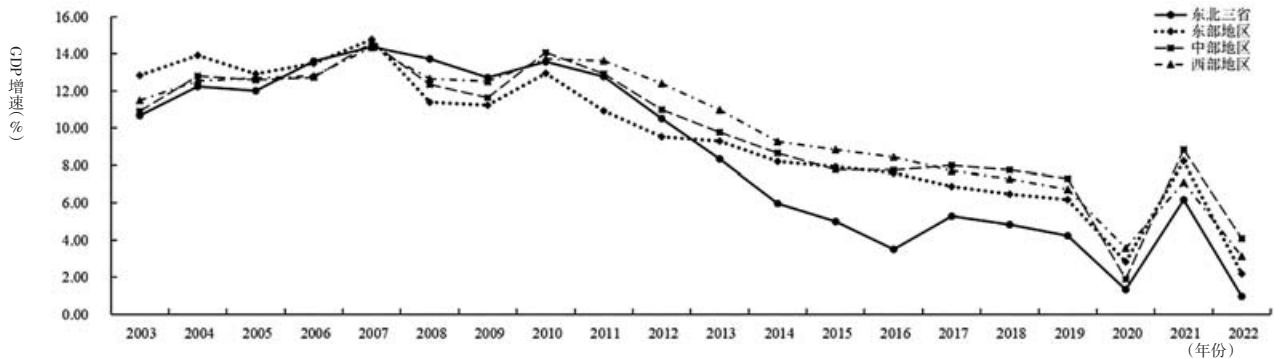


图6 2003—2022年四大区域GDP增速

资料来源:根据2003—2022年各省份国民经济和社会发展统计公报公布的GDP同比增速计算。

业企业利润总额同比下降41.3%,增速低于全国24.5个百分点<sup>⑨</sup>。

### 2. 发展速度企稳回升,但发展质量仍需提高

一是创新动能依然不足。东北振兴战略实施20年来,东北三省R&D经费投入强度虽然总体呈上升趋势,但上升幅度较小,甚至在部分年份有所减少。2003年,辽宁R&D经费投入强度(1.38%)明显高于江苏(1.21%)、浙江(0.77%)、广东(1.13%),吉林、黑龙江的R&D经费投入强度与江苏、浙江、广东相比仅有小幅差距(见图7)。然而,2022年东北三省R&D经费投入强度仅增长到1.37%、1.43%和2.14%,显著低于全国平均水平(2.54%),更远低于江苏(3.12%)、浙江(3.11%)、广东(3.42%)等发达地区。东北三省万人专利授权数同样增长缓慢,分别从2003年的0.73件、0.63件和1.34件增长到2022年的11.79件、12.58件、18.45件,低于全国平均水平(30.62件)和远低于江苏(65.77件)、浙江(67.51件)、广东(66.15件)等发达地区<sup>⑩</sup>;创新人才缺乏、创新体制不健全、创新配套不完善、创新成果转化能力不足等问题依然较为突出,“产学研用介”

创新链条存在诸多短板和阻碍。二是产业链现代化水平总体不高。利用产业区位熵分析,东北地区具有产业竞争力的行业主要分布在石化、冶金、汽车等传统重工业领域,新能源、新材料、新装备、电子信息等高新技术产业普遍缺乏竞争力。即使是工业基础最雄厚的辽宁,制造业生产设备数字化率也仅为43%,低于全国5.5个百分点。一些新兴重点产业(如新能源汽车、智能网联汽车等)的关键链条本地配套率低,同时“芯片”等卡脖子问题仍未完全解决。三是绿色转型发展任务艰巨。从能源结构看,根据国家统计局公布的数据,2020年东北三省火力发电约占86.8%,远高于全国68.03%的平均水平,且短期内难以找到高品质、低价格的清洁能源进行替代;从能源供需看,东北地区能源对外依存度高,夏冬两季经常出现电力供应紧张,生产与生活用电资源配置矛盾凸显;从能源效率看,石化、冶金等高耗能工业占比高、体量大、高碳路径锁定强,双碳目标下绿色转型发展压力较大。

### 3. 国企改革仍需攻坚克难,市场活力相对不足

一是国企改革仍存在难点问题。近年来,东北

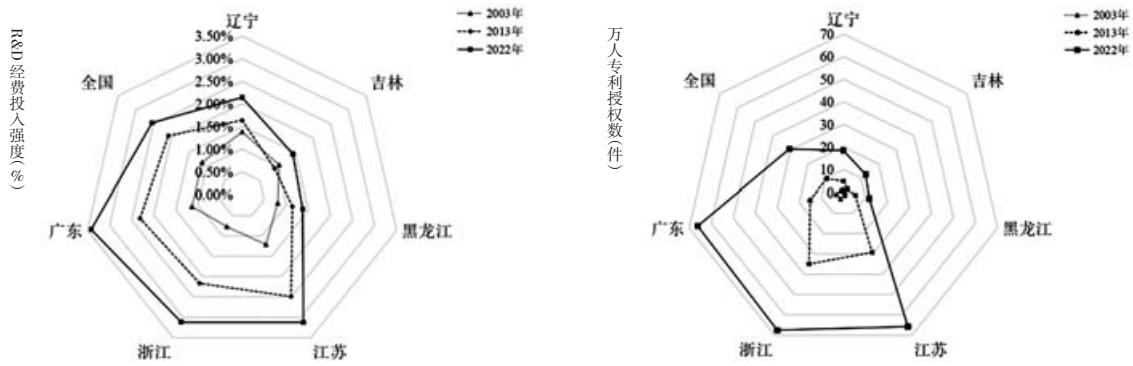


图7 2003年、2013年、2022年R&D经费投入强度和万人专利授权数

数据来源:国家统计局。

地区解决了国企改革中的一大批痛点难点和历史遗留问题(王士君等,2022),但在治理和管理方面仍存在改革不到位等一系列问题(魏后凯,2017)。大部分企业已完成股份制改造,但产权单一、国有股东持股比例普遍较高,民营股东参与国企混改动力不足;大部分国企高管任职尚未实现市场化,以东北61家A股上市国企为例,管理层中有从政背景的高达30家,占比48.39%<sup>①</sup>。二是民营经济发展依然滞后。根据历年《中国民营企业500强》,2013—2022年“中国民营企业500强”中,东北地区企业数量总体呈现下降趋势,2022年仅有五家企业入围民营企业500强(占比1%),吉林、黑龙江两省仅各有一家,远低于东部地区(396家,占比79.2%)、中部地区(58家,占比11.6%)和西部地区(41家,占比8.2%)(见图8)。2021年东北三省规模以上工业企业中民营企业数量占比分别比全国平均水平低9.16个、7.86个、10.49个百分点,黑龙江、辽宁私人控股固定资产投资同比增速也明显低于全国平均水平12.3个和16个百分点<sup>②</sup>。三是营商环境仍需优

化。东北地区作为老工业基地,历史包袱较重、体制机制固化、新旧动能转换不畅等问题较为突出,虽然近年来改革取得一定成效,但相关研究显示,2022年吉林、辽宁、黑龙江三地的投资品牌影响力分别位列全国30个省域(未含西藏)的第25、第26和第30位,营商环境亟待进一步优化提升。

#### 4. 部分地区人口流失严重,协调发展任重道远

一是从区域层面看,2010—2020年,东北地区常住人口减少1099.8万人,减少约1/10,占全国总人口的比重由2010年的8.22%下降至2020年的6.99%。二是从省域层面看,东北三省中黑龙江、吉林人口流失更为严重,2010—2020年常住人口分别减少了16.9%和12.3%,而辽宁常住人口减少了2.6%(见图9)。三是从城市比较看,2010—2020年沈阳、大连、长春人口分别增加了92.16万人、76.04万人和139.25万人,而东北地区其他所有地市均为人口净流出(见图10),中心城市的“虹吸效应”进一步加剧中小城市收缩和农村空心化现象。总体而言,无论是在区域层面还是省域层面,东北地区的

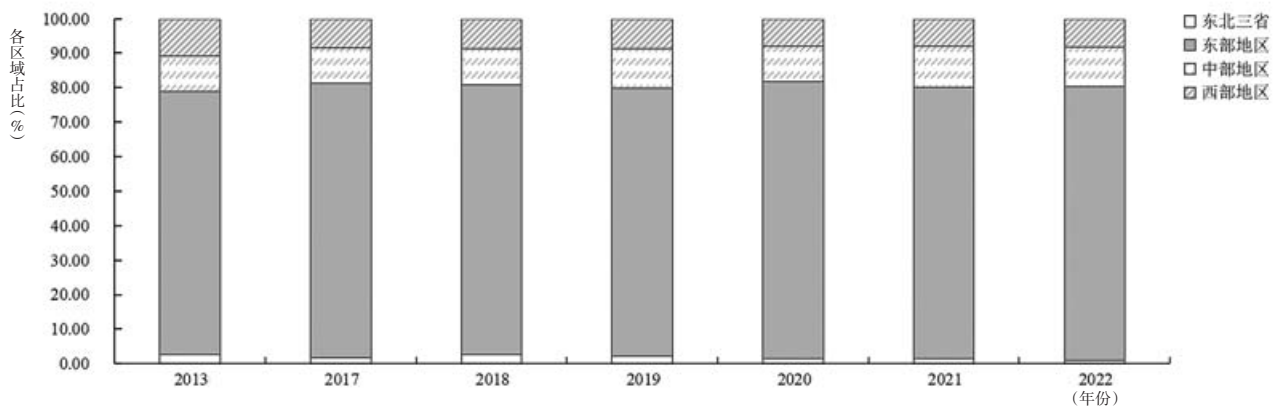


图8 2013—2022年中国民营企业500强区域分布情况

数据来源:根据2013—2023年《中国民营企业500强》整理。

发展不平衡问题均较为突出,人口大量外流导致地区老龄化严重、人力资本匮乏,对社会资本的吸引力下降,产业发展和公共服务的投入不足,进而直接影响经济发展和民生建设,并形成恶性循环,推动区域协调发展和共同富裕任重道远。

5.地缘优势尚未充分发挥,开放能级仍有待提升

东北地处东北亚中心地带,与俄罗斯、朝鲜、蒙古接壤,与日本、韩国相邻,拥有较多的港口、铁路、公路、航空口岸,具有沿海沿边的独特区位优势,但

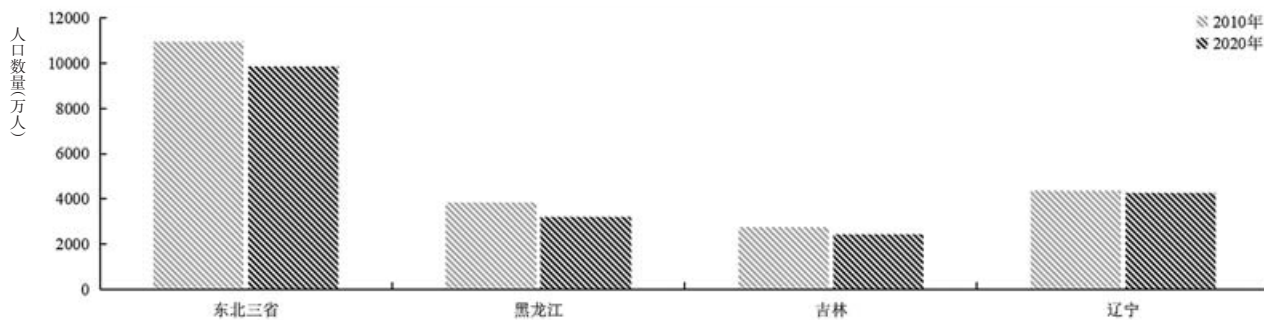


图9 2010年、2020年全国地区及东北三省人口数据

数据来源:根据全国、黑龙江、吉林和辽宁的第六、七次人口普查年鉴整理。

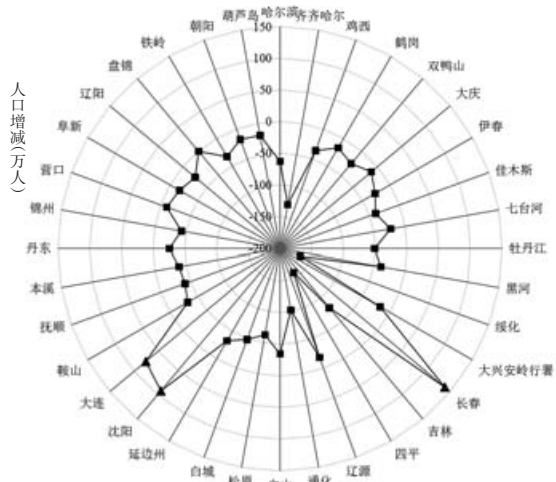


图10 东北各地区2020年比2010年人口增减情况

数据来源:根据全国、黑龙江、吉林和辽宁的第六次、第七次人口普查年鉴整理。

区位优势尚未得到充分利用,开放水平和能级仍有待提升。一是外贸进出口规模明显偏低。2003—2022年,东北三省外贸进出口占全国外贸进出口总额比重呈缓慢下降趋势,总体低于4.50%,2022年东北三省进出口总额仅占全国的2.88%;横向比较来看,东北地区外贸进出口总额比长三角地区低14.00%,比粤港澳大湾区低18.00%,2022年东北三省进出口规模仅相当于长三角地区的8.32%、粤港澳大湾区的15.27%(见图11)。二是经济外向度不高。2003—2022年,东北三省经济外向度整体呈先缓慢上升后平缓下降趋势,经济外向度水平整体偏低,且与长三角地区和粤港澳大湾区的经济外向度仍存在明显差距。2022年,东北三省进出口总

额占GDP的比重为20.91%,明显低于长三角(58.12%)和粤港澳大湾区(75.8%)的经济外向度水平(见图12)。

### 三、推动东北全面振兴和高质量发展的对策建议

面向新时代新使命,推动东北全面振兴实现新突破,需要长短结合、标本兼治,把经济脱困、产业结构转型升级与体制机制再造有机结合起来,加快推动东北地区形成高质量发展和可持续振兴的新局面。

#### 1.继续深化重点领域改革,重塑东北全面振兴新动能

一是深化重点领域和关键环节改革。以推动科技创新、发展战略性新兴产业、加快市场化经营机制改革等为着力点,开展新一轮国企改革提升行动,优化调整国有经济布局,更好发挥国有经济的战略支撑作用;加大力度创新央地合作模式,促进央地融合发展,更好带动东北经济发展。完善民营经济发展政策体系,实施民营经济市场主体培育计划,鼓励和吸引民营企业参与重点产业链供应链项目建设,加大民营企业平等使用资源要素的保障力度,推动民营转型升级和提升发展质量;鼓励民营企业参与国有企业改制重组、混合所有制改革,推动由“混资本”向“转机制”的转变,并加大逆向混合

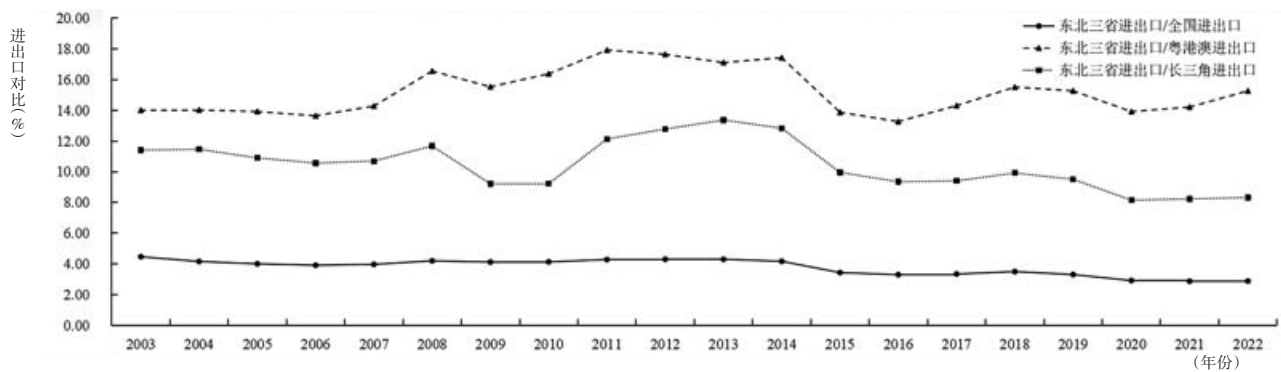


图 11 2003—2022年东北三省与全国、粤港澳大湾区、长三角地区的外贸进出口对比情况

数据来源:根据2003—2023年各省份统计年鉴、经济与社会发展统计公报整理。

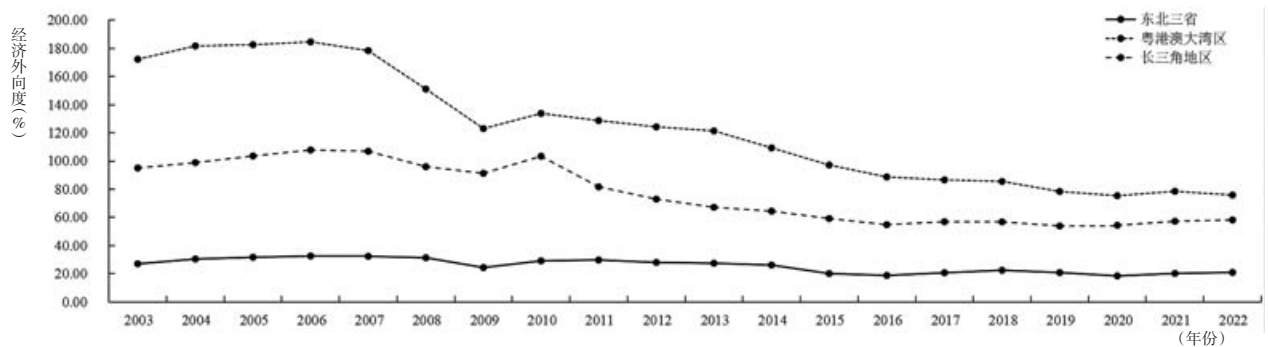


图 12 2003—2022年东北三省、粤港澳大湾区和长三角地区的经济外向度水平

数据来源:根据2003—2023年各省份统计年鉴、经济与社会发展统计公报整理。

所有制改革力度,建立国有企业和民营企业常态化协作机制、激励约束机制以及尽职免责机制等。二是进一步优化营商环境。把建设市场化、法治化、国际化的高标准营商环境作为东北振兴的治本之策,通过深化体制机制改革,营造诚信法治环境、维护公平竞争秩序、提高要素配置效率、降低经营成本、优化政务服务等,全面增强经济发展动力和活力。三是大力吸引人才回流。把优化人才发展生态放在优先位置,破除人才“引育用留”方面的体制机制障碍,研究出台支持东北地区吸引人才和用好人才的专门政策,实施更加开放灵活的人才引进机制,夯实全面振兴的人才基础。充分发挥高校、科研院所、企业等各类用人主体作用,培养引进高素质人才和创新团队。加大对省属高校的政策扶植力度,鼓励和支持省属高校结合自身特色组建人才团队、引进高端人才、留住现有人才。

2.以新质生产力引领产业转型,构筑东北全面振兴新优势

一是大力推进产业结构调整。利用新技术新模式改造提升装备制造、汽车、石化等传统优势产业,提升重大技术装备以及核心技术与关键零部件研发制造水平;积极培育壮大新一代信息技术、生

物医药、新材料、新能源、新装备、冰雪经济等战略性新兴产业和未来产业,大力培育发展新质企业、新质产业链,支持沈阳、大连、长春、哈尔滨等地打造国内领先的新兴产业集群,加快形成新质生产力。二是加快推进产业绿色低碳转型。严格实施能源消耗总量和强度双控,合理控制化石能源消费、提高化石能源清洁利用水平,大力开发利用风能、太阳能、生物质能、地热能等清洁能源,全面推行工业清洁生产;大力发展以核电、风电、光伏发电、氢能为主的新能源装备制造业以及新型储能产业,支持建设“绿电”产业示范区、绿色制造示范基地,打造清洁能源装备产业链。三是推动数字经济和实体经济深度融合。大力发展大数据、云计算、物联网、人工智能等数字产业,推动数字经济与制造业、服务业和农业深度融合;全面推进黑龙江、吉林国家大数据产业发展试点示范项目,加快推进沈阳建设、大连争创国家新一代人工智能创新发展试验区。四是强化科技创新引领。积极对接国家基础研究十年计划,依托科研院所和高等院校等优势科研力量,发挥各类创新主体作用,加强基础性、原创性、引领性研究;进一步改革科技创新生态体系,更高水平解放和整合科技创新资源,积极创建全国



重点实验室、国家技术创新中心、产业创新中心等科创平台,打造国际科技创新活力中心,形成以创新为主要引领和支撑的现代产业体系。

### 3.全方位推进高水平对外开放,打造东北全面振兴新支点

一是提升东北亚国际合作水平。充分利用东北三省在东北亚地区的战略地位,紧抓新地缘政治格局下中俄贸易全面深化的战略机遇,深度融入共建“一带一路”,积极参与中蒙俄经济走廊建设,加强与东北亚国家在服务贸易等新兴领域合作,奋力推进东北亚合作走深走实;高质量实施RCEP,持续深化与欧洲、东盟等区域的经贸合作,构筑立足东北亚、联通俄罗斯、拓展东南亚、辐射欧美非的对外开放新格局。二是打造面向东北亚的高能级开放平台。对标高标准国际规则,提升黑龙江和辽宁自由贸易试验区对外开放能级,推进长春、大连、哈尔滨国家级新区开发开放,加快中德(沈阳)、中韩(长春)、中日(大连)合作示范区等重点功能平台建设,推进沿边重点开发开放试验区建设,扩大夏季达沃斯论坛、中国—东北亚博览会等平台的影响力和辐射力,积极探索经贸合作新模式,推动符拉迪沃斯托克建设成为中俄深度合作的支点城市。三是高水平建设东北陆海新通道。以海港、陆港、空港和信息港为关键节点,全面拓展“空陆海网”开放通道,加快建设重要陆路通道、河海航道、能源管道等基础设施,着力推动面向东北亚的基础设施“硬联通”和规则标准“软联通”,促进交通、物流、商贸、产业深度融合和扩大开放,积极争取将东北陆海新通道上升为国家战略。四是推进对口合作和南北互动。围绕产业对接等领域,继续加大东北地区与东部地区部分省市对口合作,在开放合作、南北互动中培育发展新动能。

### 4.高质量推进农业现代化发展,筑牢国家粮食安全“压舱石”

一是提升粮食综合生产能力。落实最严格的耕地保护制度,坚决遏制耕地“非农化”、基本农田“非粮化”,加强黑土地保护和地力恢复,深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略,强化耕地数量、质量、生态“三位一体”保护,持续推进高标准农田建设、黑土地保护等重大工程,高标准推进国家粮食安全产业带建设,确保粮食和重要农产品稳产保供。二是以发展现代化大农业为主攻方向。加快构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系,以“粮头食尾”“农头工

尾”为抓手,坚持用地与养地相结合,着力提升粮食生产、加工、流通、消费环节一体化发展水平,打造产业链、价值链、供应链“三链协同”的粮食产业体系,培育生产结构更为合理、品质保障更加有力的农业生产体系,同时发展多种形式的适度规模经营,培育壮大新型农业经营主体;大力发展高品质、高附加值农产品,积极培育绿色生态农产品品牌,打造中华“绿色粮仓”“绿色菜园”“绿色厨房”;在确保粮食有效供给的前提下,基于食物结构日益多元化趋势,全方位开发食物资源和食物品种,构建多元化食物供给体系,打造践行大食物观先行地。三是强化农业科技和装备支撑。着力推动农业关键核心技术攻关,完善农业科技领域基础研究支持机制;深入推进现代种业提升工程,开展种源“卡脖子”技术攻关,提高良种自主可控能力和供应保障能力;推进农业产业链的智慧化升级,强化数字技术和生物技术赋能,扩大信息技术、物联网、人工智能技术在设施农业等方面的应用,提升农业生产效率和质量。

### 5.全面优化区域经济发展布局,构建东北全面振兴动力源

一是推进城市群、都市圈一体化布局。以哈尔滨、长春、沈阳、大连为主轴,做好空间规划顶层设计,明确城市的功能定位和产业发展方向,统筹推进城市群和都市圈基础设施网络提质升级,加强“哈长沈大”四市对接协作,加快推进沈阳、长春现代化都市圈一体化发展,增强哈长、辽中南城市群综合承载力,高水平建设辽宁沿海经济带,加快推动形成优势互补、高质量发展的区域经济布局。二是推动大中小城市和小城镇协调发展。充分发挥“哈长沈大”中心城市的辐射带动作用 and 资源优化配置能力,增强中心城市服务能级,打造引领东北高质量振兴的动力源;持续提升中小城市和县域经济发展活力,统筹推进收缩型城市瘦身强体,强化分类引导,在城市群内、中心城市周边发展培育主导产业实力较强且能够有效承接城市功能转移的县级市,将农业、文旅、生态等具有独特资源禀赋的小城镇列为特色小镇培育试点;加强沿边口岸城镇建设,加强沿边地区基础设施建设,完善边境城镇功能,实现兴边富民稳边固边。三是加强跨区域协同合作。积极主动融入京津冀协同发展等国家战略,围绕产业优势互补,加强通道对接、产业对接、平台对接和市场对接;充分发挥东北振兴省部联席落实推进工作机制,深化东北三

省一区多领域深层次合作。

6.提高保障和改善民生水平,夯实东北全面振兴根基

一是扎实推进共同富裕。切实推进城市更新和美丽乡村建设,加快解决城乡基础设施老旧问题,加快推进重点区域棚户区改造、农村危房改造;切实推进和解决重点领域民生问题,巩固拓展脱贫攻坚成果、逐步缩小收入差距;健全多层次社会保障体系,提升社会保障信息化水平,进一步完善失业保险和工伤保险制度,深化医疗保障制度改革,重点提升县域医疗服务能力和养老服务水平,在全面振兴中不断增进民生福祉。二是着力提升生态福祉。建立健全三省一区生态环境协同保护和监管体系,持续推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,筑牢我国北方重要生态安全屏障;探索生态产品价值实现机制,打造“两山”实践东北样板,推动高水平保护与高质量发展互动双赢。三是加强重点领域风险防范,深化灾害性天气期间安全风险管控和各类灾害风险隐患排查整治,立足于东北三省地理相连、气候相近、经济融合度较高等现实特征,强化跨层级、跨队伍、跨区域应急预案修编,联合制定自然灾害、事故灾难等重大突发事件的应急预案,推动东北三省应急响应、应急处置、应急管理体制机制的高度协同,切实提升东北三省安全韧性水平,推动实现高质量发展和高水平安全的良性互动。

## 注释

①参见《东北三省装备制造业较快增长的背后》, <https://export.shobserver.com/baijiahao/html/636638.html>, 2023年7

月27日。②根据各省市统计局官网、国家统计局官网整理。③根据《2004年中国农业机械工业年鉴》《2021年全国农业机械化发展统计公报》《2021年黑龙江省国民经济和社会发展统计公报》整理。④根据东北三省对外公布数据汇总整理。⑤根据2004—2023年《中国统计年鉴》整理。⑥因2013年之前农村人均可支配收入数据缺失,采用各地区农村居民家庭人均纯收入替代。⑦根据东北三省公布的《2022年度人力资源和社会保障事业统计公报》整理。⑧根据2022年东北三省《生态环境状况公报》以及《中国生态环境状况公报》整理。⑨数据来源:东北三省统计局以及国家统计局。⑩数据来源:国家统计局。⑪王世权:《破解东北国企混改障碍的战略选择》,《国资报告》第50期。⑫根据2022年《中国统计年鉴》整理。

## 参考文献

- [1]魏后凯.东北振兴政策的效果评价及调整思路[J].社会科学辑刊,2008(1).
- [2]陈耀.新一轮东北振兴战略要思考的几个关键问题[J].经济纵横,2017(1).
- [3]金凤君,陈明星.“东北振兴”以来东北地区区域政策评价研究[J].经济地理,2010(8).
- [4]王士君,顾萌,常晓东.东北振兴政策体系解构及区域经济响应研究[J].地理学报,2022(10).
- [5]林毅夫,付才辉.基于新结构经济学视角的吉林振兴发展研究:《吉林报告》分析思路、工具方法与政策方案[J].社会科学辑刊,2017(6).
- [6]李培林.理解与应对:我国新发展阶段的南北差距[J].社会发展研究,2022(1).
- [7]魏后凯.东北经济的新困境及重振战略思路[J].社会科学辑刊,2017(1).
- [8]迟福林,马禹.统筹发展与安全:推动东北地区全面振兴的战略任务[J].区域经济评论,2023(1).

## 20 Years of “Northeast Revitalization”: Progress, Problems and Suggestions

Wang Han Shan Jingjing Wu Zhanyun

**Abstract:** The Northeast region holds an important strategic position in the overall development of the country. Since the implementation of the Northeast Revitalization Strategy for the old industrial bases in the Northeast region in 2003, the comprehensive economic strength of the Northeast region had steadily improved, the status of the national grain “ballast stone” had been further consolidated, the ecological environment quality had significantly improved, and people’s livelihood construction had reached a new level. However, the Northeast region still faced some deep-seated difficulties and challenges that urgently need to be solved in terms of economic structure, development quality, open cooperation, and institutional mechanisms. Facing a new era and new journey, the Northeast region should continue to deepen comprehensive reform and reshape new driving forces for comprehensive revitalization, build new advantages for comprehensive revitalization through the development of new quality productive forces, create new fulcrums for comprehensive revitalization through deep opening up to the outside world, build a “ballast stone” for national food security through high-level agricultural modernization, build a driving force for comprehensive revitalization through high-quality regional economic layout, and solidify the foundation of comprehensive revitalization through high-quality livelihood construction, quickly form a new situation of high-quality development and sustainable revitalization.

**Key Words:** Northeast Region; Revitalization Strategy; High-Quality Development

(责任编辑:江夏)