

东北经济增长压力犹存 区域债务风险仍需警惕

——国务院《关于深入推进新一轮东北振兴战略指导意见》解读

新世纪评级 研发部 武博夫

11月16日，国务院印发《关于深入推进实施新一轮东北振兴战略加快推动东北地区经济企稳向好若干重要举措的意见》（以下简称《意见》），针对多年以来东北经济运行中所暴露出的诸多问题列出14条改革措施，内容涵盖行政体制改革、国有企业改革、民营经济发展、产业转型等诸多方面。这是今年以来国务院、发改委等中央部门所发布的第三个关于东北振兴的指导文件。《意见》在之前的纲领性文件基础上，牵涉范围更广，任务分配也更为清晰、详细，其中明确提到的部门机构共33个，国家部委15个，国务院特设直属或部委管理的机构单位9个。此次《意见》体现出本届政府对于东北振兴战略的决心与实施力度，各项主要政策皆针对东北经济所暴露出的诸多顽疾。

一、《意见》推出的背景

（一）东北地区经济增速严重下滑

2014年以来，伴随我国经济增速进入下行区间，东北地区GDP增速、固定资产投资、工业增加值等主要经济指标发生明显下滑，在全国各省级行政单位中位列倒数，其中2016年以来辽宁省经济增速连续三个季度呈现负增长，2016年前三季度累计增速为-2.2%，在全国垫底。由于东北地区经济结构对第二产业，尤其是钢铁、石油、化工、重型机械等重工业依赖较大，在当前制造业产能过剩问题严峻的大背景下，东北地区经济增长结构性问题暴露更为明显。

同时，伴随经济增速下行，东北地区各级政府财政收入有显著下滑。以辽宁省为例，截至2015年末，辽宁省债务余额达8718.50亿元，债务率高达157.72%，已超过100%的警戒线。2016年前三季度，全省一般公共预算收入1696亿元，同比下降7%。地方财政收入的下滑进一步加剧了东北三省政府的债务压力，降低了协调解决地方国有企业战略转型的实施空间。

（二）国有企业改革压力

从整体来看，东北三省辖区内制造业企业就全国范围而言在生产工艺与市场竞争力等方面竞争优势有限，部分技术含量与经济附加值较高的企业以军工、航天等大型政府订单为主，市场拓展渠道狭窄。经过上世纪九十年代的国有企业改革之后，除林业等少数行业外，东北三省国有企业已完成现代企业管理转型，建立了较为明确的国资控股体系，但就实际操作而言依然存在政企不分等问题。各

地市辖区内的支柱性大型国有企业普遍面临较为沉重的营业外支出，包括家属与非生产性员工福利等。这在侵蚀企业利润的同时也抑制了当地民营经济与第三产业的健康发展。另一方面，由于在国有企业管理上缺乏有效的外部监督和足够的独立性，东北地区大型国有企业普遍缺乏足够的经营风险意识，在投资决策与企业战略管理上缺乏审慎性，从而加剧了产能过剩问题对自身的影响。这以本年发生连续违约的东北特钢最为典型。

（三）经济转型压力与区域经济发展不协调

就东北三省内部而言，由于区位因素的影响和历史遗留问题，辽、吉、黑三省均面临不同程度的区域经济发展不协调问题，这主要体现在省会/副省级城市与一般地级市之间经济发展的分化，以及资源枯竭型城市所面临的转型困境。

以辽宁省为例，截至 2015 年，省会沈阳与副省级城市大连占全省常住人口的 34.67%，但其经济总量占全省的 52.34%，当年经济增速也在全省范围内保持相对较高水平；而就省内其他城市而言，除葫芦岛外，2015 年人均 GDP 排名最低的四个地级市中，有三个（阜新、铁岭、朝阳）经济增速垫底，且呈现两位数负增长。类似的情况也发生在吉林与黑龙江两省，尤其是资源枯竭型城市，在面对经济转型压力的同时也面临较为严重的就业压力和环境保护压力。

二、东北地区深化改革的主要措施

针对东北地区存在的上述问题，《意见》在 14 个领域就深化改革、产业转型、扩大开放、加强组织协调等方面做出了政策指导。其中，除原有方针政策的深化与加强外，主要针对以下几个方面：

（一）行政管理体制改革与软制度环境建设

行政管理体制改革是东北振兴战略得以顺利实施的首要因素。整体来看，东北三省的投资营商环境与国内先进地区有明显差距，这反应在行政审批流程效率低下、各级政府的经济产权保护不到位、信用承诺意识差等方面，以至于出现“投资不出山海关”的说法。《意见》要求东北三省政府推进“法治东北”、“信用东北”建设，并由国家发改委、全国工商联负责对东北地区投资营商环境定期进行督查评估。作为制度软环境建设的主要措施，行政管理体制改革并非一朝一夕可以完成，这既要求地方政府的落实执行，也有赖于各监管部门的督促与引导。

（二）国有企业改革

东北地区国有企业问题由来已久。由于国有企业在东北地区经济比重较大，且以大型重工业企业为主，因此近年来面临较为严重的产能过剩问题，在降低区

域经济活力的同时,其高企的债务问题成为地区财政的重大负担。针对国企改革,《意见》提出以开展混合所有制改革作为试点,组建若干省级国有资本投资运营公司,研究推动若干重大企业联合重组。有序转让部分地方国有企业股权,所得收入用于支付必需的改革成本、弥补社保基金缺口。另一方面,《意见》也针对厂办大集体改革等国有企业历史遗留问题提出安排意见。

(三) 推进民营经济健康发展

民营经济缺乏活力是东北地区经济结构长期以来的劣势。2015年以来东北地区民间投资增速开始大幅下滑,2016年上半年同比下降31.9%。为缓解上述下行压力,提升民营经济活力,《意见》强调对于中小企业在经营环境、融资环境等方面的扶持。除塑造有利于民营企业发展的制度软环境之外,《意见》明确提出推动“银政企保”合作,建立融资担保体系,重点为民营企业和中小企业贷款融资提供担保,并由银监会指导支持在2017年6月前,在东北地区至少设立一家民营银行。自从2015年首批5家民营银行投入运营以来,民营银行逐渐壮大。根据中国银监会公布的数据,截至2016年6月末,首批已经开业的5家民营银行资产总额达1149亿元,各项贷款512亿元,不良贷款率0.34%。在未来,民营银行有望成为东北地区中小企业重要的融资渠道。此外,《意见》再次强调在东北地区鼓励通过PPP等模式吸引社会资本。

(四) 创新战略与资源枯竭、产业衰退地区转型

对于东北地区的区域经济结构调整,《意见》主要从倡导创新战略与产业转型方面做出布局。一方面,针对东北传统优势的装备制造业,建设一批产业升级转型的示范区与示范园区,同时推进培育机器人制造等新兴产业;另一方面,针对资源枯竭、产业衰退地区,尤其是黑龙江龙煤集团、吉林省煤业集团、阜新矿业集团等重点煤炭企业,加快推进深化改革,有序退出过剩产能。由于在淘汰落后产能的过程中不可避免要涉及到职工再就业问题,尤其是上述落后产能企业本身便有较为严峻的人员安置负担,《意见》提出以黑龙江省鸡西、鹤岗、双鸭山、七台河四大煤城为重点,实施资源型城市产业转型攻坚行动计划,研究通过发展新产业转岗就业、易地安置转移等方式统筹安排富余人员。

(五) 加大财政金融支持力度

就财政金融方面的支持上,《意见》主要针对政府与企业两个层面。就政府层面而言,《意见》提出要加快东北三省地方政府债务置换,以缓解当前东北三省经济增速放缓下的财政收支矛盾,降低政府的融资成本。就企业层面而言,《意见》要求引导银行业金融机构对东北地区企业提供信贷支持,并鼓励各地建立应

急转贷、风险补偿等机制。推进不良贷款处置；同时支持东北地区企业扩大直接融资规模，在企业 IPO 与发行债券方面给予支持，并在债转股方面提供优先考虑。

总结

针对东北地区经济发展上的诸多问题，《意见》给出了一个中短期内的总体应对方案，其中部分内容将在 2016 年年底之前，或 2017 年上半年做出更为详细的实施计划。总体而言，《意见》反应出国务院在政策制定层面的共识，即东北振兴需要从顶层设计入手，在多部门的配合下，从完善市场经济运行机理的角度实施，这将成为东北地区深化市场经济改革的重要指导。