

推动黑龙江经济向好发展的建议

孙家希

黑龙江省作为东北老工业基地之一，在经历2013年经济增长速度“断崖式下跌”后，迎来新一轮的缓慢复苏。自2014年起，黑龙江省经济触底反弹，企稳回升，但近几年未跟上全国的经济增长速度，发展仍面临困局。本文对黑龙江经济增长状况和结构变化的动因、经济增长面临的主要问题进行了分析，以期为推动黑龙江经济继续向好发展建言献策。

黑龙江省经济总量结构变化的主要原因

从历史上看，黑龙江省经济增速并不低，但自2013年起，经济增速放缓，工业发展低迷。2013年规模以上工业增速6.9%，仅完成既定目标12%的一半。

分产业看：第二产业下降带来第三产业的被动式超越。黑龙江省的工业主要依靠资源产业，能源、石化、装备产业的增长，而这些重型产业受到大环境的影响，发展低迷。从全省经济总量发展来看，2013年前后，省内经济出现“断崖式下跌”，近三年才有所回升；从全省产业结构变化来看，2013年起，第三产业首次超过第二产业，成为全省经济发展的动力。再进一步进行数据分析，2013年前后，全省12个城市（未统计大兴安岭市）中的10个都出现工业增加值下降。因此，黑龙江省经济结构变化并不完全是由于经济发展带来的，而是由于工

业经济不景气，第二产业大幅下降，第三产业被动式超越。

分地区看：重点城市发展情况影响全省经济总量和结构变动。重点城市对全省经济结构的影响作用，尤其体现在对第二产业增加值的绝对影响力上。从地区发展情况来看，哈尔滨市和大庆市占据全省经济发展的“半壁江山”，牵动着全省经济发展，而大庆市对第二产业的影响更为重大。大庆市的地区生产总值对全省第二产业增加值具有重要影响。回顾历年数据，大庆市地区生产总值在2009年和2014年两次下降，2013年增长至极值，均带动全省第二产业的跟踪变动，进而改变全省经济增长速度和产业结构。

黑龙江省经济发展面临的产业困境

第一产业：增长稳定，附加值低。黑龙江省是全国第一粮食生产大省，但粮食对地方经济增长贡献有限。从数据上看，近年来第一产业增加值年年攀高，带来种粮农民的相对富裕。粮食的增产应当带来工业的快速发展，但目前东北粮食在本地进行深加工的很少，自有加工能力不足。没有品牌意识，生产过程中不规范竞争现象突出，收益还不够理想。且粮食的种植和生产还需要政府进行大力补贴。从这一角度而言，第一产业对地方经济贡献较小。

第二产业：受困于己，受制于人。

黑龙江省以装备、石化、能源、食品为四大工业主导产业，工业产业主要受到两大外部因素影响：一是全球能源价格，二是全国经济和政治形势。主要受到三大内部因素制约：一是面临资源枯竭，二是企业负担过重，三是技术水平落后。从外部影响看，全省经济普遍存在结构单一、抗风险能力薄弱的特点。从内部影响看，全省面临资源枯竭的普遍状况。大庆油田已经步入“中年”，面临石油开采成本渐高的阶段，各地市原煤储量也逐步减少，替代产业还未就位。省内部分工业企业普遍面临负担过重，技术发展缓慢的问题。企业办社会现象突出，企业和职工形成了实际上的共生关系。在现代化的激烈竞争中，构成了企业的巨大负担。但很多职工，尤其是年龄较大职工和退休职工，确实为企业创造过很大价值，不适宜在失去工作能力后再独立面对养老难题。“一刀切”地推向社会，容易造成社会和个人两难困境。重型工业企业设备成本高，更新换代慢，加之固有的企业文化，导致工业企业普遍面临技术更新慢，产品相对落后的问题。一是企业研发资金缺乏且动力不足，2016年全省国有企业管理成本中的研究与开发费用仅为3亿元，占管理成本的1.7%。二是科技成果本地化转化率不高。黑龙江省重视教育，省内不乏名校。但受经济环境影响，科技成果大多向南流动，很少落户本地。这

也在一定程度上增加了省内和省外的技术差距。

第三产业：支撑经济，超前发展。第三产业的超前发展可能透支了黑龙江的持续发展能力，掩盖了工业发展下行的问题。黑龙江省第三产业在2013年就已经超过第二产业，成为全省第一经济增长点，而第三产业本应该是一种服务性产业，为第一和第二产业发展提供支撑。黑龙江省是农业大省，且在工业发展上面临资源枯竭、原有重工业产业亟待转型的困境。工业产业还处于中期阶段，不论是质量上还是效益上都有待提升。居民收入水平不高，老龄化严重，服务行业过度推高消费可能会透支储蓄和养老能力。当地人口持续下降，虽然现阶段房地产业每年均有发展，但长期来看人口支撑房地产业能力有所欠缺。同时，从第三产业结构上来看，最需要发展的金融业反而仍处于低位阶段。金融业支持是黑龙江省现阶段最需要的发展动力之一，有助于提升企业流动性，提高企业创业和扩大再生产能力，推动固定资产投资，提升经济活力。但金融行业对“山海关外”的谨慎投资态度反而限制了其发展。另外，银行对国有企业及国有企业对银行贷款互有较大黏性，也挤占了民营企业的发展空间。

黑龙江省经济发展面临的制度和 其他困境

一是人口数量不断下降，发展内生动力不足。黑龙江省冰封期长，经济发展相对缓慢，加之城镇化和体制化导致生育率低迷，人口流出严重，近年来人口总量不断下降。2017年全省人口自然增长率-0.41‰。从人口结构上看，0—14岁的儿童和少年人占

比过低，“后继无人”现象突出。作为北方边境省份，黑龙江省对其他省份居民少有吸引力，流出现象明显而流入人口不足。在抚养成本提高，全国生育率下降的大环境下，亦无法看到人口上升或逆转的趋势。

二是国际和国内大环境下的经济发展困境影响明显。国际大宗商品价格频繁变动带来的经济被动式发展。突出体现在油价和煤价下跌对经济带来的巨大冲击作用。此外，国家战略调整带来的转型升级需要，对黑龙江省经济也具有重大影响。黑龙江省以输出资源性产品和生产生产资料作为重要的工业支撑，容易受到全国经济形势和国家战略调整带来的冲击。

三是经济基础薄弱，缺乏财税政策竞争优势。财税隐性竞争带来“马太效应”。沿海省市可以借助雄厚经济基础提出更多的财税优惠措施，吸引优秀企业投资落地，而黑龙江省本身经济实力则限制了财税优惠竞争能力。

四是地域和自然环境带来的成本压力较大。运输成本过高，建设周期过长，这是地域劣势和自然环境带来的必然结果。黑龙江省地处东北边境，远离内陆和沿海发达省份，对内交换不足，对外贸易则耽于外部经济体本身经济水平和外交因素。黑龙江省没有出海口和河道，只能通过公路或者铁路进行运输，推高了物流成本。由于气温较低，工程建设亦受到极大影响，影响了企业投资的积极性。

五是政府部门相对保守及企业社会化趋势凸显。东北地区作为最先迈入却最后退出计划经济体制的老工业生产基地，深受计划经济体制思想影响。政府部门相对保守，审批环节更多，简政放权力度还不够大。众多国有企业，承担了本应由政府或个

人承担的民生压力，拖累了企业的进一步发展。一个大型企业就是一个小型社会，负责企业职工生活中的一切所需，不仅降低了企业运行效率，也成为企业成本居高不下的最大原因。

推动黑龙江省经济继续向好发展的 建议

(一)重振重点城市经济是发展黑龙江省经济的重要一环。近年来大庆市面临资源枯竭的问题，经济转型需求紧迫。转变大庆市发展方式可以从几个方面入手：一是“油转化”，虽然依然是资源相关产业，但提升产业结构，可以在中期内保持经济持续增长。二是发展相关产业，提供技术输出。大庆在多年的石油开采工作中，积累了自己的技术和人才，可以将业务适时向省外和国外扩展。三是引进其他工业企业。大庆引进沃尔沃汽车工厂，并被确定为其S90轿车全球唯一生产基地。利用岗位培训，可以转变部分工人职位，解决石油产业分流人员安置的部分问题。

(二)制定长期规划，培育新支柱产业。改善黑龙江省经济，重点在于扶持产业发展，尤其是工业产业发展。近年来，全省第二产业迅速衰落，第三产业乘势而起。但黑龙江省不具有上海市等发达省市的现代化工业基础，保障第三产业发展的同时，更应该夯实第二产业尤其是工业企业作为全省的基础性产业。黑龙江省作为东北老工业基地，其困境并非一朝一夕而来，而是多年欠账与内忧外困积累而成。发展规划也应图徐图缓，在既有目标下逐步推进。一要改革现有国有企业，提升国有企业效益。明确国家政策，争取公众支持，要让已经改革的企业成果有所体现，真正实现企

业扭亏为盈，社会经济进步，群众收入提高。二要扶持重点行业，逐步脱离资源型行业的一家独大，推进粮食生产深加工、畜牧业产品深加工，提高农业产品附加值。推进医药产业、电子产品等高科技产品发展，发挥现有品牌和资源优势。推进石油产业向产业链上游发展，煤炭行业更多支持当地经济发展，着力培育新产业，带动新经济增长点。

(三)促进人才和产业交流，推进对口帮扶。人才是社会发展和企业发展的重要推动力。黑龙江省人口增长动力不足，且高端科技创新人才和高端技术人才部分外流。当地企业在创新发展的信心、动力和创新体制上有所欠缺。部分政府公职人员思想保守，导致经济体制相对僵化。因此，培养新兴科技人才，加大教育、科技投入，促进科技成果的落地生根是扭转对资源和传统工业依赖的重要方向，

是经济转型发展的内在动力。要提高公共服务质量和水平，提供有竞争力的薪酬待遇和有发展潜力的职业平台，提供宽松的社会环境和政策环境，加强知识产权保护，保护创新积极性和创新者利益，吸引人才、留住人才，提升企业发展内在驱动力。同时，要加强政府间交流和学习，多向沿海地区和经济发达省份取经，提供干部学习和交流的机会，转变政府观念，实现符合东北地区实际需要的简政放权水平和政府管理能力。

(四)推进国企改革，直面国企责任。国企改革是东北振兴中最重要的制度改革之一。在国有企业转型过程中，应当端正定位。现阶段部分国有企业人力成本压力确实是企业转型中的“负担”，但并不应该全部定义为“包袱”，用“一甩了之”的态度来对待。国有企业确实存在社会化、冗员化、养老难等问题，但这一现象背后

涉及到为东北经济发展和城市建设付出劳动的老员工和第一代城市开拓者的养老和生计问题，涉及到妥善分流其子女的问题，实际上是对劳动者的适当反哺和回馈问题。所谓的“甩掉包袱”如果不在年龄层次和贡献水平上加以区分，不在人员分流上加以引导，可能会引发政府信用丧失和养老难等一系列社会问题。改变国有企业盈利模式值得关注。要加快用“市场方式”改革企业结构和机制，按照市场需求重新配置资源重组，摆脱企业对政府输血的依赖。把握企业投资方向，提升企业投资效率。启动企业创新和人才培养机制，充分利用现有资源，培育新的经济增长点。要降低国有工业企业对银行贷款的依赖，辅助商业银行转变观念，留给民营企业更多发展空间。□

(作者单位：中国财政科学研究院)

责任编辑 张小莉

政府购买服务知识问答

问：如何理解可以通过直接委托实施公益二类事业单位“拨改买”？

答：政府购买服务强调公平竞争，《财政部 中央编办关于做好事业单位政府购买服务改革工作的意见》（财综〔2016〕53号）提出政府向公益二类事业单位购买服务可以由其行政主管部门直接委托进行，主要是考虑与其他类型的政府购买服务承接主体相比，公益二类事业单位有其自身的特殊性。一方面，从职能定位看，公益二类事业单位承担的是高等教育、非营利医疗等公益服务，不适宜完全由市场配置资源。从机构编制管理看，目前公益二类事业单位主要实行事业编制管理，编制内人员执行相应的人事管理、收入分配、养老保险等政策。另一方面，公益二类事业单位是保障公共服务稳定供给的重要力量。公益二类事业单位拥有提供专业化公共服务的高素质人才、专业设施和丰富经验，是优质的公共

服务资源，而社会组织等政府购买服务的市场化承接主体总体发展相对滞后，数量少、规模小，服务承接能力有限。这些情况决定了公益二类事业单位将继续是提供相关领域公益服务不可或缺的重要力量，在参与承接政府购买服务时，需要给予必要的支持政策，既利于公益二类事业单位改革顺利推进，也利于原由公益二类事业单位承担的公共服务得到稳定供给。

基于上述考虑，对于公益二类事业单位承担的公共服务类项目，应当逐步推行政府购买服务，一定时期内可以由其行政主管部门直接委托给该事业单位并实行合同化管理，公益二类事业单位边继续提供公共服务边改革。这样做，既能充分发挥公益二类事业单位提供专业化公共服务的优势，促进公益二类事业单位稳定发展，也有利于促进解决财政资金“重分轻管”问题、实行结果导向管理。

(财政部综合司供稿)