

兰瑞智库战略决策研究



兰瑞智库

Runwaysys

2021年09月20日 星期一

政策观察

Policy to observe

主办：兰瑞智库经济战略研究中心
网址：<http://www.runwaysys.com>
全国客服热线：4001182162
E-mail：runwaysys@163.com

欢迎关注
兰瑞智库
官方微信平台
(RUNWAYSYS888)



目 录

【证券期货“行政和解”走上法治轨道】	2
一、证券期货“行政和解”制度步入法治轨道	
二、我国证券行政和解制度的演变	
三、行政和解纳入法制轨道的必要性	
四、我国行政和解案例实践	
五、对我国证券行政和解制度的反思	
【“十四五”东北全面振兴取得新突破要有新思路】	11
一、东北全面振兴迎重磅利好	
二、东北振兴的历程	
三、东北振兴的成果与经验	
四、“十四五”东北振兴面临的新形势	
五、“十四五”东北振兴的新思路	
六、紧扣关键方面推动东北振兴取得新突破	

【证券期货“行政和解”走上法治轨道】

目录

- 一、证券期货“行政和解”制度步入法治轨道
- 二、我国证券行政和解制度的演变
- 三、行政和解纳入法制轨道的必要性
- 四、我国行政和解案例实践
- 五、对我国证券行政和解制度的反思

正文

一、证券期货“行政和解”制度步入法治轨道

为完善资本市场基础制度，提高监管效能，更好保护投资者合法权益，9月8日，国务院常务会议通过《证券期货行政执法当事人承诺制度实施办法（草案）》（以下简称《办法》）。会议表示，草案与证券法等有关规定相衔接，对行政执法当事人承诺采取纠正涉嫌违法行为、赔偿投资者损失等的措施作出规定，对不履行承诺的当事人实施联合惩戒，维护市场秩序，及时依法依规对投资者损失予以合理补偿。

此前我国资本市场中发生过行政和解案例，但耗时时间长，成本也较高。《办法》出台后，未来在证券期货行政执法过程中，将加速结案，让违法者尽快赔偿投资者损失。

《办法》的通过对我国资本市场有着重要意义。这是我国首次在行政法规层面确立证券期货的行政和解制度，同时也是行政执法方式的一大创新。

二、我国证券行政和解制度的演变

证券行政和解制度诞生、发展于域外。自二十一世纪以来，国内金融市场逐渐活跃，金融制度也不断的建立和完善，在本土证券行业中繁育行政监管和解制度的呼声日渐高涨。为了维护证券市场的有序运行、保护投资者正当权益、降低证券监管机构执法成本，借鉴美国、德国等国家以及我国台湾地区的证券监管制度实践经验，2015 年正式开始试点证券类行政和解制度。具体来说，经国务院批准，2015 年 2 月 17 日，中国证监会发布了在证券期货领域试点行政和解制度，制定了《行政和解试点实施办法》（以下简称“《实施办法》”），规定了证券行政和解的适用范围与条件、和解协议的签订和执行、和解程序等内容，在规章层面初步建立了证券行政和解制度。2015 年 2 月 28 日，为规范证券期货行政和解金的管理和使用，中国证监会会同财政部制定了《行政和解金管理暂行办法》（以下简称“《暂行办法》”）。此规章和规范性文件都自 2015 年 3 月 29 日起施行，为证券行政和解的先行试点确立了执法依据。

随着证券监管环节行政和解制度的成熟运用和有效实践，2019 年 12 月 28

日，新颁布的《中华人民共和国证券法》正式在法律层面确立行政和解制度。其中，第 171 条明确规定了证券行政和解制度，并授予国务院证券监督管理机构以是否中止/终止调查的决定权。该条还通过规定申请方式、承诺人的主观状态、承诺的实现状况等内容较为完善地限定了和解的条件。2020 年 8 月，中国证监会就《证券期货行政和解实施办法（征求意见稿）》（以下称“《征求意见稿》”）公开征求意见。《征求意见稿》对《实施办法》作了多方面重要调整。通过扩大行政和解的适用范围、完善行政和解的适用条件、细化行政和解的有关程序等内容的修订，试图解决新《证券法》与 2015 年《实施办法》之间的冲突，从而进一步强化对证券投资者合法权益的保障和证券市场秩序的维护。

三、行政和解纳入法制轨道的必要性

行政和解是一种价值与风险共存的制度。它除了具有降低行政成本和提高执法效率等正面功能外，但也可能放纵行政相对人的违法行为以及损害公共利益。除此之外，行政和解与依法行政、职权法定原则以及行政权不得任意处分和让渡之间存在一定的紧张关系。虽然行政和解在现代执法实践中运用得越来越多，也越来越广，并且其品格鲜明、功用特殊、成效显著，但其不规范、少依据、多争议的问题比较突出。尤其是行政和解的适用条件，行政和解金的监管和使用，行政和解中行政优先权的行使限度，行政和解协议的强制执行方式以及行政和解的诉讼审查结构等方面的问题也较为明显，故须将其纳入法治轨道加以规范地运用。

行政和解是在现代市场经济迅速发展、行政民主化水平不断提高以及国家治

理现代化背景下出现的一个重要且复杂的行政现象。其涉及到方方面面，有许多问题特别是行政和解的正当性、风险控制以及监督方式等方面的问题都需要系统和深入地加以研究。

行政和解在立法以及执法中的出现不是偶然。行政主体运用行政和解进行治理，必须在法治的轨道上进行，切实遵守实体法和程序法的约束，并接受监督救济法的制约，其目的在于控制和避免行政主体滥用行政和解，以实现行政相对人权益、第三人利益及公共利益的全面保护。

四、我国行政和解案例实践

1、案例一：证监会与高盛亚洲证券行政和解案

证监会与高盛（亚洲）有限责任公司（以下简称“高盛亚洲”）、北京高华证券有限责任公司（以下简称“高华证券”）以及高盛亚洲和高华证券的相关工作人员等 9 名行政和解申请人于 2019 年 4 月 23 日就下列事项的处理达成行政和解协议：2013 年 10 月 8 日至 2015 年 7 月 3 日期间，高盛亚洲自营交易员通过在高华证券开立的高盛经纪业务账户进行交易，同时向高华证券自营交易员提供业务指导。双方于 2015 年 5 月至 7 月期间的 4 个交易日的部分交易时段，从事了其相关股票及股指期货合约交易。中国证监会于 2016 年 7 月对申请人的上述行为进行立案调查。根据行政和解协议：（1）申请人已交纳行政和解金共计人民币 1.5 亿元。（2）申请人已采取必要措施加强公司的内控管理，并在完成后向中国

证监会提交书面整改报告。(3) 根据《实施办法》第 29 条规定，证监会终止对申请人有关行为的调查、审理程序。

2、案例二：证监会与上海司度等五家机构证券行政和解案

2015 年 1 月 1 日至 2015 年 7 月 31 日期间，司度（上海）贸易有限公司（以下简称“上海司度”）委托资产管理机构设立多个资产管理计划，并控制、使用资产管理计划开立的账户进行了交易，其行为涉嫌违反账户管理使用的有关规定。富安达基金、中信期货、北京千石资本、国信期货为满足上海司度的交易需求，为其设立资产管理计划，供委托人控制、使用，其行为涉嫌违反资产管理业务的有关规定。证监会对上述行为进行了立案调查。其后，上述五家机构及其相关工作人员（以下简称“申请人”）就其涉嫌的违法行为向证监会申请行政和解，于 2019 年 12 月 31 日达成行政和解。根据行政和解协议：(1) 上海司度及其相关工作人员已交纳行政和解金人民币 6.7 亿元，富安达基金及其相关工作人员已交纳行政和解金人民币 180 万元，中信期货及其相关工作人员已交纳行政和解金人民币 1000 万元，千石资本及其相关工作人员已交纳行政和解金人民币 235 万元，国信期货及其相关工作人员已交纳行政和解金人民币 100 万元。(2) 申请人已采取必要措施加强公司的内控管理，并在完成后向证监会提交书面整改报告。(3) 根据《实施办法》第 29 条规定，证监会终止对申请人有关行为的调查、审理程序。

五、对我国证券行政和解制度的反思

虽然《证券法》第 171 条规定了证券行政和解制度，但其所内含的价值取向在现实中之适用并不理想，因其立法目的虽然理想但是在现实中却缺乏配套措施制度，因此面临着和解成本高昂、和解程序复杂以及和解过程的不透明性等问题，其中和解过程的保密给广大受害的投资者之利益造成了严重损失，也极大打击地打击了受害的投资者适用该证券行政和解制度的积极性。

（一）权利滥用与外部监督的引入

证券行政和解权使得和解的数方当事人具有自由裁量的权利，这使得证券监管部门一定程度上更为弹性，但也正是这种弹性的证券监管制度为权力滥用提供了更广阔的空间，也为行政相对人利用自身的优势地位压迫受害的投资者提供了机会，因行政相对人对于受害投资者个体而言仍然具备谈判的主动性，受害的投资者虽然人数众多，但是却彼此分散，无法有效联合起来维护自身的权利，因此在这一过程中行政相对人或可滥用证券行政和解制度所赋予的自由裁量权利给广大受害投资者造成谈判上的损失，由此，在证券行政和解过程中引入对于证券行政和解权利的外部监督机制就成了必要，主要体现为两个部分：

1、具备利害关系的第三方主体之引入

将具备利害关系的第三方主体——主要表现为受损的投资者纳入到证券行政和解程序中是必要的与合理的。因证券行政和解关乎受损投资者们的切身利益，其有更强的动力参与到对证券行政和解过程的监督中来。这或可借鉴我国台湾地区在规定证券行政和解制度时对利害关系人权利之保障的规定，首先，其赋予第三方利害关系人以异议权，在行政相对人向金管会提出证券行政和解的申请之后，金管会对此进行审查的过程中，第三方利害关系人可以提出自己的意见、建议与异议，还可以举行听证会，但金管会并不受其意见、和解、调处或协议内容的拘束；其次，只有经过第三方利害关系人的书面同意，证券行政和解协议中可能损害第三方利害关系人的内容才能开始产生效力。

同时对于第三方主体的参与方式上，可以由特定的行政部门代表受损投资者们参与进来，但是不应当参考民事诉讼中的代表人诉讼制度。究其原因，一方面在与证券交易的特点是受损投资者们人数众多，且彼此独立，范围难以界定；另一方面则是由于受损投资者之间相互独立，各自为政，彼此之间缺乏信赖基础，由此导致代表人难以确定。此时或可参考《暂行办法》中对投资保险类基金公司赋予了代表广大受害投资者的规定，其规定由投保基金公司负责证券行政和解金的管理、用法、发放等，这种措施一定程度上挽回了受害投资者的损失，但是投保公司毕竟缺乏足够的利害关系，与具备高度利害关系的受害投资者相比缺乏足够的积极性。

此时，还可以探索其他具备利害关系的第三方主体参与制度，例如以按照地域为标准选择证券行政和解程序的参与主体亦或是投资额或者按照投资受损额为标准选取证券行政和解程序的参与主体。

2、监察监督

有关国家政府机构应当出面对证券行政和解进行适当干涉，这既是基于证券行政和解所具备的弹性，需要国家政府公权力的强制性予以约束，同时也是为保证证券行政和解制度的公共信用，为广大受害投资者搭建信赖基础。

基于法院、检察院以及监察委员会的职能与性质，可以建立一个证券行业的监督管理部门，并将其归属于监察委体系之下，当启动证券行政和解程序时该部门即可履行其职能，参与到证券行政监督管理过程之中，负责监督与调查，对证券行政和解从内容与程序上进行合法性监管。

（二）受害投资者的知情权保护

因证券行政和解程序通常涉及商业秘密，因此该程序存在隐私性，但也正是这种不透明使得受害投资者对于适用该制度缺乏信赖基础，打击了受害投资者对适用该制度的积极性，因此需要保证受害投资者在证券行政和解过程中的知情权，保护广大投资者利益尤其是中小投资者利益，需要关注以下两个方面的问题。

1、投资者参与问题

因证券交易的特点，投资者人数众多且各投资者之间相互独立，彼此缺乏信

赖基础，因此即难以让全部的投资者参与和解过程中来，亦难以选出投资者代表参与，且选择投保基金等专门组织也因其缺乏足够利害关系因而在积极性上无法与投资者相比，由此可见我国目前所遇到的首要问题首要便是难以选择合适的受害投资者进入证券行政和解程序中来，因此选择专门组织代表投资者参与或成目前比较合适的方法。

2、信息披露问题

既然目前选择专门组织代表广大投资者参与证券行政和解程序是为较合适方法，那么此时因当重点关注该代表广大投资者的专门组织在信息披露上所因当承担的责任。该专门组织必须代表广大投资者，向其披露和解过程中事关其切身利益的信息。同时也因当考虑到信息披露的方式与信息披露的限制。在信息披露方式上，因当选择最能引起广大投资者注意的方式，如见报、邮件或者通过官网披露信息；在信息披露的限制上，信息披露也应当保护相关的国家、商业秘密，但是这种保护也应是有限保护，在保护投资者利益和保护商业秘密的法益衡量上，本文更倾向于保护广大受害投资者的利益，维护商业隐私不能成为相关组织拒绝披露信息的万能借口。

[Top](#)

【“十四五”东北全面振兴取得新突破要有新思路】

目录

- 一、东北全面振兴迎重磅利好
- 二、东北振兴的历程
- 三、东北振兴的成果与经验
- 四、“十四五”东北振兴面临的新形势
- 五、“十四五”东北振兴的新思路
- 六、紧扣关键方面推动东北振兴取得新突破

正文

一、东北全面振兴迎重磅利好

9月13日，国务院发布关于东北全面振兴“十四五”实施方案的批复，原则同意《东北全面振兴“十四五”实施方案》（以下简称《方案》）。

国务院要求，内蒙古自治区、辽宁省、吉林省、黑龙江省人民政府要提高对东北全面振兴重要性、紧迫性的认识，加强组织领导，完善工作机制，深化改革开放，强化政策保障，优化营商环境，推动实施一批对东北全面振兴具有全局性影响的重点项目和重大改革举措，着力增强内生发展动力，确保《方案》各项目

标任务如期实现。《方案》实施涉及的重要政策、重大工程、重点项目要按程序报批。

国务院提出,国家发展改革委要切实承担国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组办公室职责,依托东北振兴省部联席落实推进工作机制,加强统筹谋划,牵头制定东北全面振兴年度工作要点,压茬推进工作落实。

8月23日召开的国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组会议曾指出,东北全面振兴必须下更大力气深化改革,推动有效市场和有为政府更好结合。要加快产业结构升级,发展现代农业,推动装备制造等产业升级,壮大新兴产业。

发改委地区经济司有关负责人在近期表示,发改委将进一步支持东北地区建设开放合作新高地,充分发挥东北地区区位优势。依托国家级新区、自贸试验区、延边开发开放试验区等重点功能平台,采取更大力度开放措施。加强与其他国家经贸合作,打造重点面向东北亚的对外开放新前沿。

二、东北振兴的历程

东北地区作为新中国工业的摇篮,曾是中国工业化和城市化发展的重要区域。以工业经济主导的区域发展模式,形成了东北地区长期发展的路径依赖。

改革开放以来,该地区老旧企业多而效益低,国企改革不彻底而遗留问题多,企业办社会而负担重,城市基础设施老化而环境污染重,社会保障不完善而资金缺口大。这导致东北地区经济发展下滑,就业矛盾尖锐,居民收入下降,由此成为中国的问题区域。

区域发展作为地理学研究的永恒主题，具有明显的阶段性。20 世纪 90 年代中期开始，为了解决区域发展问题，东北地区被纳入国家战略而实施振兴。根据各时期的突出问题和振兴政策，东北地区的振兴发展大致分为 4 个阶段。

1、第一阶段：1995-2002 年——“试点、局部、国企”

以试点探索为主，在局部地区推行调整改造，重点围绕国有企业实施改革。

1995 年，中国决定将辽宁作为“九五”时期老工业基地调整改造的试点；1999 年，《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》的出台标志着老工业基地振兴成为中国发展全局的重大问题；2002 年，十六大报告提出“支持东北地区等老工业基地加快调整和改造”，东北地区的振兴发展上升为国家战略。

2、第二阶段：2003-2013 年——“推行、全域、国企”

振兴发展覆盖东北地区，以问题为导向，聚焦突出矛盾，以国企改革为主推动振兴发展，以摆脱困境，扭转区域发展态势。

2003 年中国颁布《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》。2004 年国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组成立，这标志着东北地区振兴战略全面启动。中央政府先后实施了一系列振兴政策，相关部委相继出台了配套政策。该阶段，振兴项目较多，政策力度较大，是东北地区发展的“黄金十年”。

3、第三阶段：2014-2019 年——“全域、全面、应急”

振兴发展覆盖全域，涉及各部门、各领域，以应急扭转经济下滑和解决“新东北现象”为主，振兴主题是改善环境、增强内生动力、培育新动能。

该阶段的振兴政策包括《国务院关于近期支持东北振兴若干重大政策举措的意见》《推进东北地区等老工业基地振兴三年滚动实施方案》等。

4、第四阶段：2020 年以来——“综合、高质、协调”

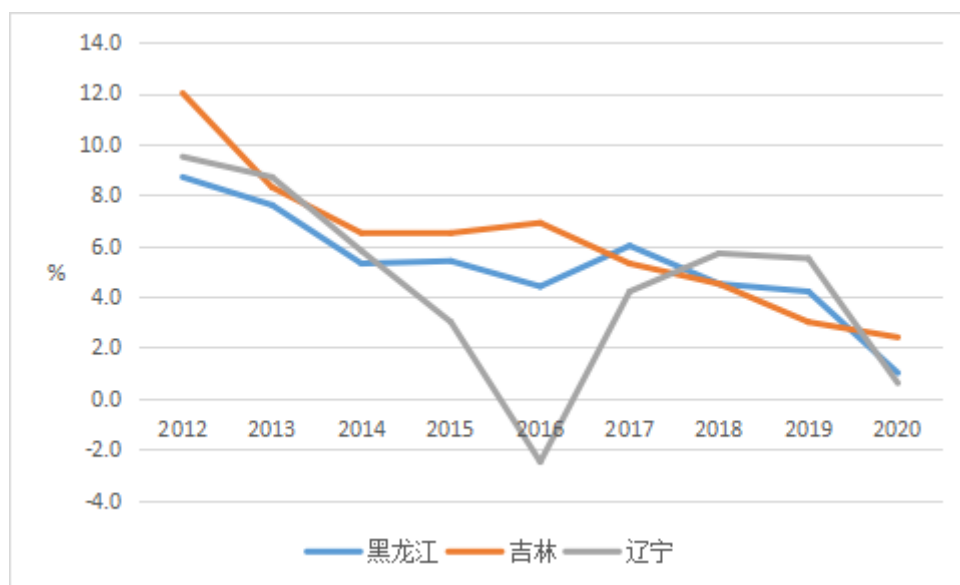
振兴发展强调综合性，推进经济、社会、文化、生态等多方面的高质量发展，以实现人文与自然的协调和可持续发展。

三、东北振兴的成果与经验

东北振兴取得阶段性成果。2003 年，我国颁布了《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》；2004 年国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组成立，标志着东北地区振兴战略全面启动，至今全局性战略布局已经进入第 18 个年头。特别是党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，东北振兴也进入新的发展阶段。为推动实施新一轮东北振兴，习近平总书记多次对东北地区作出重要讲话重要指示批示，党中央、国务院出台系列支持东北振兴政策措施，不断完善东北振兴“1+N+X”系列的政策体系，东北振兴取得了阶段性成果，

初步具备了实现全面振兴全方位振兴的基础。从总体上看，东北振兴经历了滚石上山、爬坡过坎的艰难阶段，解决了许多长期想解决而没有解决的难题，办成了许多事关振兴发展全局的大事，啃下了许多制约发展活力的改革硬骨头，建成了许多打基础、攒后劲、利长远的重大工程项目，走出一条转型升级、改革创新的发展新路。2020 年全年东北三省经济增速摆脱了 2019 年上半年的下行趋势，均实现了由负转正，辽宁、吉林、黑龙江 GDP 分别增长了 0.6%、2.4%、1%；固定资产投资分别增长 2.6%、8.3%、3.6%；规模以上工业增加值分别同比增长 1.8%、6.9%、3.3%，为“十四五”发展奠定了坚实基础。

图 1 2012-2020 年东北三省生产总值增长速度



东北振兴积累有效经验。一是以体制机制创新开新路。多年来，东北地区以国企改革为重点，健全法人治理结构，发展多种所有制经济。二是以产业结构调整为主攻方向。东北地区充分发挥工业基础、资源和人才等优势，通过技术改造和自主创新促进工业结构优化升级，振兴基础原材料产业和装备制造业，培育高

新技术产业。三是以保障改善民生为根本目的。东北地区多渠道扶持失业人员再就业,完善社会保障体系,开展棚户区改造。四是以统筹推进与重点突破相结合。既注重振兴任务的总体部署与工作整体的推进,又紧抓体制机制创新、历史遗留问题、产业结构优化等主要矛盾,兼顾区域经济社会协调发展。

四、“十四五”东北振兴面临的新形势

“十四五”时期,国内外发展环境发生重大变化,世界处于百年未有之大变局。必须从全球、全国的视角来看东北地区的发展,准确研判发展形势和要求,为东北振兴实现新突破找到合适的发展思路。

1、安全发展责任更为重大

一方面,人民群众追求良好生态、食品安全的愿望越来越强烈,这对建设高质量发展生态功能区和粮食主产区,满足人民群众对优质生态产品和农产品的需要提出了更高要求。另一方面,新冠肺炎疫情的暴发给全球发展带来严重冲击,世界金融和经济危机风险升高,能源安全、粮食安全挑战加大,全球既有产业链、供应链断链风险加剧,部分国家贸易保护主义抬头,国际宏观经济政策协调难度增大。在全球有诸多不稳定、不确定性因素的发展环境下,东北地区作为中国重要的高品质粮仓、原材料基地、装备制造业基地,并覆盖大面积的生态保护区,同时与俄罗斯、蒙古、朝鲜接壤,所肩负的国防安全、粮食安全、能源安全、生

态安全、产业安全责任更加突出。

2、边缘化压力进一步增大

区域经济发展繁荣兴盛的关键在于能够集聚和吸引所需的人才、资本等各类生产要素从事生产活动。东北地区经济发展失速的直接原因就在于其对经济要素的吸引力下降，大量要素外流，主要是流入国内其他更有发展吸引力的地区。从国内四大区域板块来看，东部板块是中国经济发展的发动机和稳定器，集聚和吸引各类优质高端要素的能力最强，其中京津冀、长三角、珠三角三大都市圈是中国最重要的增长极，并分别对应着京津冀协同发展、长三角一体化发展、粤港澳大湾区建设三大国家级区域发展战略。中部和西部地区则是近些年来发展速度最快的区域，受益于承接东部地区产业转移和“一带一路”建议等，中西部地区的增长极加快形成，重庆、成都、武汉、郑州、西安 5 个国家中心城市发展势头强劲，同时长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展等国家级战略的覆盖也有力促进了这些地区的高质量发展。相比之下，东北地区则缺乏动力强劲的增长极，缺乏国家中心城市，也尚无国家级区域战略的引导带动，在未来要素更加自由流动的市场化发展方向下，若无有力的政策支撑，东北地区对各类要素的吸引力很可能会继续下降，从而导致自身经济发展进一步走向边缘化。

3、机遇和挑战并存

东北地区作为重要的区域板块,在构建双循环新发展格局中需发挥自身的独特优势,包括保障粮食安全、能源安全、加强科技自立自强提升产业安全等,同时在这一过程中东北地区也面临新的机遇和挑战。机遇方面主要是东北地区在扩大国外循环方面已取得新突破,利于未来进一步促进自身的振兴发展。近年来,东北地区积极融入“一带一路”建设,对外贸易与投资合作有较大提升,比如加强通道建设,通过“中欧班列”增强了同欧洲的贸易与投资合作;落实《中韩自由贸易协定》,规划建设中韩(长春)国际合作示范区,中韩经济合作将有助于带来新的增长动力;2020年年底,新签署的中欧投资协定,未来将为东北地区和欧洲企业在更高质量和更高水平上进行贸易合作提供了更有力的保障。挑战方面主要是东北地区在国内大循环发展中可能面临来自东南沿海地区等国内发达地区更激烈的市场竞争。“十四五”时期,只有更高端、更能满足国内升级消费需求的供给才会占领更大市场,东北地区在区位通达便利度、物流运输效率和企业竞争力方面还相对缺乏优势只有加快改革和发展速度,提高自身竞争力,才能成功应对挑战,实现东北振兴发展取得新突破。

4、数字经济纵深发展

“十四五”时期,世界范围内新一轮科技革命和产业变革将持续深化,尤其是以互联网、大数据、人工智能、云计算、物联网、5G、区块链等信息技术为代表的前沿创新加快应用与融合渗透,数字经济已经成为全球经济竞争的制高点之一。与此同时,新冠肺炎疫情的延续加速了数字化在经济社会发展中的应用渗

透。从国内来看，数字经济在重塑产业发展生态、发展模式的同时，也在重塑区域发展格局。数字经济发展抢先，与实体经济融合发展得好的地区将更早实现经济转型升级和新动能培育。以浙江、上海、江苏等为代表的数字经济强省、强市在创新驱动发展方面愈加卓越，以贵州为代表的数字经济后起之秀在经济“换道超车”方面表现抢眼。东北地区必须加强数字化对经济发展的赋能作用，促进数字经济与实体经济深度融合，为加快经济社会转型、促进东北地区全面振兴提供强大助力。

五、“十四五”东北振兴的新思路

第一，从维护“五大安全”的战略高度加强政策统筹，实现重点突破。

在国际大变局和中国双循环新格局情境下，需要全方位的视角考虑东北在全球、在全国格局中的地位，从维护国防、粮食、生态、能源、产业安全的战略高度，加强政策统筹，实现重点突破。东北地区在打造国家向北开放的窗口时，要服务好国家“五大安全”的定位，要处理好发展和安全、发展和开放，以及开放和安全之间的关系。

第二，做强做优比较优势，培育新的竞争优势。

在经济波动或下行状态下，东北地区的比较优势不仅没有受到削弱，反而有了一定程度的增强。一是农业发展特别是粮食生产基地的地位进一步得到巩固，2020年粮食产量占居全国的20.43%；二是重要原材料和装备制造业产品的供给质量得到了一定程度的提升。老工业基地遗留下来的重工业基础、优秀的产业工

人是东北地区的比较优势，较高的城市化水平、较好的教育卫生公共资源、以及较强的科研水平也可以转化为战略优势。应该在全球范围内重新考虑东北新优势，重新定位东北的农业优势，将其培育成新的竞争优势。

第三，以绿色化转型发展释放东北振兴新动能。

碳达峰、碳中和是中国经济发展面临的特殊考验和现实问题，绿色制造是未来经济发展的重要方向，需要做好产业的顶层规划和制度安排，建议东北设立低碳生产国家区域创新研究中心，扶持配套产业发展，通过科技赋能和产业融合，建设具有国际竞争力的先进装备制造业基地。虽然过去一段时间东北推动经济发展的绿色意识显著增强，发展方式的绿色化转型取得一定进展，但东北重工业的产业特征决定了仍存在较大的环保压力。可依托消费结构升级促进绿色产业发展，适应消费结构绿色转型的大趋势，加快绿色产业发展，走出一条绿色发展的新路子，将为我国实现碳达峰和碳中和打下重要基础。低碳生产是目前国际规则，中国在低碳方面与发达国家不存在代差，东北地区是减少碳排放的重点地区，建议从低碳的角度形成完整产业体系，例如打造绿色金融、绿色旅游等。

第四，以数字化作为突破口，倒逼东北振兴。

数字中国的建设为东北地区真正实现跨越发展弯道超车创造了一个千载难逢的好机遇。要实现三个倒逼，一是通过数字经济发展倒逼经济转型，推动智能制造，构建现代化智能化生产流通体系，并催生新型数字产业发展；二是通过数字社会建设倒逼社会转型，扎扎实实推进智慧城市智慧社区建设，促进社会资源优化和合理配置，提高社会服务水平，促进社会和谐稳定；三是通过数字政府建设倒逼政府改革。2025年数字经济的产值将超过60万亿元规模，东北地区必须

抓住数字经济的发展机遇，加大在跨境电商、数字贸易等领域的投资。

六、紧扣关键方面推动东北振兴取得新突破

东北的振兴发展，既要有科学的思维、正确的思路，也要有适宜的路径、有效的举措，而所有这些都建筑在对历史基础、现实状况、变化态势、运行规律等的精细把握和精准分析之上。基于上述认识，推动东北振兴取得新突破，应当进一步凝神聚气，抓准一些关键方面做文章，在这些方面取得了实质性的进展，则东北振兴应能呈现新的景象。

第一，紧紧扭住比较优势做优做强做大。比较优势是东北重振的基础和本钱，比较优势丧失了，振兴的最基本的支托也就失去了。东北应立足于历史积淀、资源特征、自然条件等精细梳理比较优势，进而完善发展战略、细化操作方案。从主要方面看，应进一步做强农业，提高农业、农村现代化水平，加强农业与二、三产业的融合发展，努力打造世界最强农业发展高地。应进一步做强装备制造业，通过科技赋能和产业融合，建立具有国际竞争力的先进装备制造业基地。应利用有利环境，拓展冰雪产业链条，变“寒地”为“热土”，打造具有国际影响力的旅游特色经济。还应拓展能源经济，形成推动碳达峰、碳中和的新兴绿色经济。东北各地应进一步加强分类指导，以比较优势为基础优化分工，相应强化支持举措。

第二，凝心聚力加快推进产业转型。产业竞争力不强、产业结构老化、产品创新性不足，是近些年东北经济存在的一个突出问题，也是东北经济难以振兴的

直接原因。应把优化产业结构作为振兴东北经济的主攻方向，面向市场、面向人民美好生活需求、面向未来加快推进产业转型。东北经济能否振兴，取决于产业转型能否成功；东北经济能否加快振兴，取决于产业转型的效率与质量。从目前状况看，东北地区产业转型整体上还比较缓慢，某些地区甚至错过了最佳窗口期，必须加大力度推进。推进产业转型要着力解决如下关键问题：一是要有政府正确的引导和有利的推动，而其基础是领导干部的精明睿智和积极担当；二是要有关键核心技术的有力支撑；三是要有市场主体的能动性创造性。应紧扣这些方面进一步优化体制机制、完善政策措施。

第三，对标攀高大力优化发展的“软环境”。营商环境有软硬之分，硬环境不好“伤身”、软环境不好“伤心”，“伤身”可以恢复、“伤心”则难以修补。东北一些地方在营商环境的“软环境”建设上与东中部地区存在较大的差距，应以国内外先进地区为榜样，对标最好的做法，着力优化“软环境”。应重点解决对市场主体区别对待问题、公共服务“口惠而实不至”问题、行政治理用“限制”代替精管问题、市场契约与社会诚信履行不佳问题、乱设门槛烦扰民众问题。在这方面，要抓住关键做文章、盯着细节下功夫。

第四，建立高水平的新老基础设施体系。高水平的新老基础设施是推动经济加快发展和实现高质量发展的坚实支撑，对东北地区来说，通过便捷、智能、协同的新老基础设施，还能够对冲地理、生态、气候等方面存在的不利之处，方便各类企业、各种人才以灵活方式在东北投资兴业，也能够更加广阔的空间利用生产资源和要素。国家应加大对东北地区新老基础设施的支持力度，东北各地区也应想方设法加快建设进程，在这方面要力争走在全国前列。今年一月京哈高铁

实现了全线贯通，这样的工程建设对推动东北经济发展会起到重要作用，在东北尽量多搞一点，建设的步子也应迈得再快一点。新老基础设施建设跟不上，会直接影响到营商环境，也会影响到东北产业结构的转换进程。

第五,进一步发挥重点城市和重要极带的引领示范作用。中心城市、都市圈、经济带、先导区、国家级新区、自贸试验区等是东北经济发展的支柱，具有强大的带动功能。应推动这些功能载体发挥特殊优势，围绕体制创新、产业转型、基础平台建设、科技协同创新、跨区域联动合作等方面进行积极探索与创新，以进一步提升自身活力、充分发挥引领示范作用。

第六，大力推动科技创新，破解“卡脖子”问题。东北发展要以创新驱动发展战略作为基础，必须坚定不移走创新路、吃技术饭，推动各类创新要素向企业集聚，支持企业涵养技术能力，实施科技型企业梯度培育计划，让更多“雏鹰”“瞪羚”“独角兽”企业和领军企业脱颖而出、茁壮成长。

[Top](#)

重要声明:

本报告的信息均来源于公开资料，其来源及观点出处皆被我公司认为可靠，但我公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，客户和决策者据此做出的任何决策与本公司和作者无关。

本报告版权仅为我公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为兰瑞智库，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。

**我们的一切努力都是为我们的客户——
提升竞争优势，共同创造持续长远的收益**

主办：兰瑞智库经济战略研究中心
网址：<http://www.runwaysys.com/>
e-mail: runwaysys@163.com
全国客服热线：4001182162