### 《新京报》 | 田国强谈“东北经济”：不解决元制度环境，很难产出颠覆式创新

### 田国强谈“东北经济”：不解决元制度环境，很难产出颠覆式创新

来源：《新京报》新媒体 采写：新京报记者 侯润芳 实习生 彭婧如

　　近日，林毅夫的团队北京新结构经济学研究中心与吉林省发改委联合课题组发布了《吉林省经济结构转型升级研究报告》(征求意见稿)(下简称《吉林报告》)。《吉林报告》引发了学界热议，其中关于东北该不该发展轻纺产业引发巨大争议。

　　东北经济到底怎么了?——这一经济学界的热门议题再次回归公众视野。

　　从“共和国长子”、“重工业摇篮”，到2014年经济出现“断崖式下跌”。近年来，不少经济学家为东北经济问题“把脉开方”，力图使东北重现昔日的荣光。

　　针对东北经济问题、以及林毅夫团队的《吉林报告》，新京报记者专访了上海财经大学经济学院院长田国强。在他看来，东北地区最核心和最重要的是需要进行体制机制方面的改革，尽快形成“改革、发展、稳定、创新和治理”五位一体的综合改革治理模式，以此形成公平公正和有利于激发民众创业、创新的制度环境。

对于林毅夫团队开出的“东北药方”，田国强认为，解决东北经济问题，并不是不需要产业政策，任何国家和地方都需要和有产业政策，但不能过度。对轻纺这样的竞争性行业，要不要发展和资源如何配置，应该主要由市场来决定，而不是由政府来决定。如果营商环境好，有竞争力或存在差异化竞争优势，那任何行业都可能发展起来。

**谈“断崖式下跌”：东北经济最大问题是经济结构失衡**

**新京报：**近三年来，东北经济出现“断崖式下滑”的最主要原因是什么，或者说东北经济的问题到底出在哪里?

　**田国强：**我想原因是多方面的，有经济周期的因素，有经济结构的因素，有文化的因素。但更多的是发展驱动转型和经济体制转型双滞后，这些因素共同造成的。首先，东北经济之所以出现“断崖式下滑”，一个不可忽视的背景就是东北经济在下滑之前，在政府的大力扶持下，曾经有过高增长。在国家2003年出台东北等老工业基地振兴战略之后，东北经济曾经在政策输血的支持下出现了一轮年均超12%高速增长，一直延续到2011年。其间，吉林省更是在2007、2008年连续两年经济增速超16%。暂抛开吉林省等地经济数据是否真实不谈，这个亮丽经济增长与上届政府尤其是这轮世界经济金融危机之后政府高度介入经济活动、支持国有企业扩张的大背景有关，东北经济的一个特征就是政府介入深、国企比重大。然而，观察近些年来各省经济增长数据，可发现凡是国有经济比重越大、民营经济越不发达的省份往往经济增速越靠后，落差越大，如东三省、山西省等。相反，那些越是民营经济发达的地方，如广东、浙江、江苏等省，下滑就不是这么厉害。

　　此外，与长三角和珠三角地区的经济相比，东北经济整体上还是一个依赖自然资源禀赋、聚焦于产业链上游的要素驱动型经济，而不是效率驱动和创新驱动型经济，然而从要素驱动向效率驱动乃至创新驱动转型是任何一个经济体向发达经济体转型的必由之路，否则经济不可能持续发展。要素驱动有一个特征就是政府高度介入经济活动而形成要素价格扭曲，以支撑国有企业在政府特定产业导向中的不公平竞争优势地位。即便如此，经过多年的要素驱动，其边际效应正在加大速度递减，再加上体制机制转型没有跟上的雪上加霜，使得东北经济近些年大幅下滑。所以，随着中国向市场决定型经济的转变，政府支持的国有经济尾大不掉、占比过重且集中于传统产业愈加不适应，导致东北经济陷入“资源诅咒”，成为东北经济陷入僵局的一个核心问题。

　　造成这样状态的一个后果就是东北经济陷入了路径依赖，未能在高速增长中主动进行经济结构调整，难以从要素驱动转向效率驱动乃至创新驱动转型，依然高度依赖传统产业(主要是资源能源型、重化工型产业)、高度依赖国有经济、高度依赖政策支持，市场制度环境没有什么大的改善，能够保障和激发民营经济发展的优良土壤没有培植起来。这导致的一个结果就是，随着党的十八大尤其是十八届三中全会之后，中央明确要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好(并不意味着更多)发挥政府的作用，东北经济传统的体制结构和治理结构已经明显不适应这种战略转变。当然，也有国际能源行业持续低迷、国内生态环境约束收紧等其他因素的影响。

概言之，东北经济最大的问题还是经济结构失衡的问题，而经济结构失衡问题的背后又是体制结构失衡和治理结构失衡的问题。

**谈“投资环境”：政府对外来资本“吃、拿、卡、要”现象严重**

**新京报：**如何看待“投资不过山海关”的说法?

**田国强：**这句话形象地概括了东北的投资环境，也已经带来不容忽视的经济后果。我们可以看看今年1-7月份的投资数据，东部地区投资145328亿元，同比增长9.2%;中部地区投资87344亿元，增长8.5%;西部地区投资87486亿元，增长10.6%;东北地区投资14665亿元，同比下降9.3%。东北地区继续延续了2016年的态势，是唯一的负增长地区。并且，相较于东部地区的6.8%、中部地区的5.9%、西部地区的2.4%，2016年东北地区民间投资又是唯一的负增长，且是高达24.4%的负增长。

　　这个现实问题不能不引起重视。投资不来，不外有两方面原因，一是不愿意来，有主观进入障碍，二是不能够来，有客观进入壁垒。具体到东北，恐怕两方面因素都有。如前面谈到那样，东北地区的体制机制环境不是一个亲市场、亲民企的营商环境，法治化、透明化、市场化程度始终落后于经济发展驱动向效率驱动和创新驱动转变的要求，这导致许多政府官员对外来资本和企业的“吃、拿、卡、要”现象比较严重，呈现出一种封闭式的治理形态。

如果这样的体制机制环境不扭转，不仅外部投资不会过去，民间投资日益萎缩，而且里面原有的资金和人力资本还会出现外流。根据全国第六次人口普查数据显示，东北三省人口每年净流出180万。实际上，东北地区是有开放包容的传统的，历史上的闯关东浪潮就是一个例子，大量流入的人口必然伴生投资的增长，二者与东北丰富的资源相结合，创造了经济上的长足发展，也成就了东北的“共和国长子”和“重工业摇篮”称号。

**谈“政府与市场”：政府角色定位不清、不准**

**新京报：**政府和市场在东北经济中扮演应扮演怎样的角色?

**田国强：**有句话说得好，政府搭台、市场(企业)唱戏。这说明政府在制定规则、改善环境等制度方面的作用异常重要，要提供公平公正和有利于激发人们创业、创新及招商引资的基本、基础性的制度环境。但现在东北经济的问题是，政府不仅台没有搭好，还过多的到舞台上去唱戏了，挤占了舞台，使之角色定位不清、不准。这与十八届三中全会提出的要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府的作用的要求，是不相适应的。

　　需要注意的是，这里关于政府作用的发挥用的是“更好”，而不是“更多”。东北经济的问题恰恰就在于在不该发挥作用的地方发挥“更多”，在应该发挥作用的地方没有“更好”发挥，在于政府角色的越位、错位和缺位并存。说到此，我不得不提的是，现在一个不好的风气是，只要你一谈到让市场在资源配置中发挥决定性的作用，就认为这是在否定政府的作用，即使在谈论中强调了政府应该发挥好的、恰当的而不是多的作用也被批评为“市场万能论者”。一谈到改革的长远目标是建立有限政府，或谈市场化改革，就有可能被归类为崇尚市场万能，新自由主义者，甚至是被认为是在鼓吹“休克疗法”。这种做法十分不利于严肃学术和政策讨论的正常开展。

　　回到政府发挥作用的议题上，东北地区政府在行政审批方面就是做得太多了，这就是为什么吃拿卡要盛行的根源所在，其后果是经济活动的体制性成本过大。中国作为一个转型加转轨的经济体，地方政府更值得做的事情是进一步改革开放，放开搞活，进行体制机制方面的改革和创新。地方政府应该为个体和市场提供公平公正竞争的起点及其秩序的维护，产权的保护，合同和法律的严格执行。

与此同时，政府对那些具有巨大正外部性的行业，需要发展的新兴行业，影响国家发展战略及其国家安全的行业(不能仅用经济效益来衡量)，这些都是市场失灵的地方，就需要政府发挥作用，如制定恰当规则、制度或适度的产业政策，甚至政府给予一定的扶持，以补齐短板。然而，其基本准则应该是政府尽量避免直接干预经济活动。此外，在经济结构转型升级的过程中，东北经济也需要地方政府的产业政策引导，甚至是适度输血，但这都是只是过渡性制度安排，以此解决短中期目标，更重要的是建立市场自我循环的造血机制，以此解决可持续发展的长期目标。当然，近年来东三省从省级到县市级也在取消或下放行政审批权限，缩短审批时限，但也应防止只是走文件、走形式、走过场。

**谈“产业政策”：东北地区传统的产业政策太多**

**新京报：**在您看来，产业政策在东北地区是否有效?

　　**田国强：**解决东北经济问题，并不是不需要产业政策，任何国家和地方都需要和有产业政策，但不能过度，东北就是传统的产业政策太多了，对经济活动的干预太多了。产业的发展、经济的振兴，政府产业政策主要起到催化剂的作用，但从根本上来说，靠的是市场制度环境的改善，靠的是富于创造性破坏才能的企业家而不是政策制定者，靠的是追求生活改善的亿万大众的积极性。

　　新京报：您前面提到东北经济陷入“资源诅咒”，成为东北经济陷入僵局的一个核心问题。那么，如何改变东北过渡依赖、解决产业结构单一的问题?是先用产业政策解决产业结构单一问题，还是先改变政府干预过多的营商环境?

　　田国强：用产业政策解决产业结构单一问题与改变政府干预过多的营商环境，二者应该并行不悖。一方面要对照长期目标抓政府简政放权、放开搞活，建立亲市场的营商环境，另一方面也要制定符合短中期目标的过渡性制度安排，包括多元化、均衡化导向的产业政策。但是，产业政策也不意味着过度倾斜、过度干预，还是要与建立统一开放、竞争有序的市场环境相一致。

归根结底产业发展要落实到企业的自生能力、盈利能力。

**谈《吉林报告》：学者更需要授之以渔，而非授之以鱼**

**新京报：**近日，林毅夫团队的《吉林报告》引发热议。其中，关于东北该不该发展轻纺产业引起巨大争议。在您看来，东北地区适合发展什么行业?

　　**田国强：**首先，我对报告中的观点有不同看法：“在新结构经济学看来，外商投资较低的根本原因不是营商环境差而是违背比较优势的产业结构导致的投资回报率低。”我对投资回报率低原因的看法却正好相反，更突出的原因是营商环境差。如果不深化改革，是很难让经济得到可持续发展的;不解决和有一个基本、基础的元制度环境，是很难产生出工业革命、企业家精神和颠覆式的创新。

　　至于吉林该不该发展轻纺产业，在我看来，争论的焦点不是该不该发展的问题，而是由谁决定发展的问题，政府还是市场或企业?如果营商环境好，有竞争力或差异化竞争优势的，那任何行业都可能发展起来。我再次给出我的看法，特别是对轻纺这样的竞争性行业，发不发展和资源如何配置应该主要是由市场来决定，而不是由政府来决定。如果由政府来决定，我在前不久的对报告的评论中谈到了，无论是从信息、外部性、激励、效率、公平、风险，还是从改革及其治理的任何一个方面来看都有问题。传统计划经济一个最大的问题就是选择什么产业发展、选择什么技术路径都由政府来定，但政府来决定往往导致了信息成本大和激励扭曲，从而效率低下的严重问题。尽管与计划经济时期的情况相比已经有了很大的改观，但是东北作为老工业基地其经济在很大程度上还是受到这个方面的思想桎梏的影响，在一些政府规划文件或实施方案中常可以看到具体的公司名称和扶持政策，这不利于市场公平竞争秩序的建立。

　　根据林毅夫团队给出的有为政府的定义(即排除不作为和乱作为后的政府，但允许事后犯错)，传统计划经济就在这个定义的范畴之内，这就是为什么有为政府概念的运用往往会导致提倡政府过度干预的一个原因。政府的正确定位应该是要有所为，有所不为：在维护市场秩序和提供公共服务方面，政府要大大有能、有为;而在具体经济活动方面，特别竞争性行业方面，要大大地无为，要无为而治。关于轻纺产业，东北历史上也不是没有过，但主要是由国有企业来主导的，其结果是亏损、倒闭，没有发展起来。轻纺工业基本是一个竞争性行业，应该让市场发挥决定性作用。

至于东北适合什么样的产业，我认为有竞争力或差异化竞争优势的任何行业都可能发展起来。但前提是，政府需要营造公平公正和有利于激发人们营商、创业、创新的制度环境，大力鼓励发展民营经济。在此前提下，生态农业、药业、文化旅游、重工业、甚至是轻工业的一些行业都可能会形成竞争优势或差异化竞争优势。哪个行业的竞争优势或差异化竞争优势具体潜力有多大，我没有什么研究，也没有实地考察过。其实，作为学者更需要做的是授之以渔，而不是授之以鱼。具体到什么样行业方面的“鱼”，当地政策部门、企业家和有兴趣去东北创业的企业比我了解或更有兴趣去了解。我非常赞同中央党校的郭强教授对学者所做的评论: “学者做企业咨询的，最不靠谱的就是告诉企业应该生产什么产品;学者做政府咨询的，最不靠谱的就是告诉政府应该发展什么产业。学者如果觉得自己掌握了规律，那就授之以渔，让他们自己学会一种方法。”

**谈“东北经济出路”：可让东三省与长珠三角政府官员进行轮换**

**新京报：**如何拯救东北经济，您认为拯救东北经济的核心或者突破口是什么?

　**田国强：**如何解决这个问题?我认为最核心和最重要的是需要进行体制机制方面的改革，尽快形成改革、发展、稳定、创新和治理五位一体的综合改革治理模式，以此形成公平公正和有利于激发人们创业、创新的制度环境，这才是最重要的，同时给以适当倾斜或扶持政策，而不是靠一味管制或输血。中国近40年改革开放取得举世瞩目的巨大成就说明了这点。改革开放初，广东、深圳能够率先和很快发展起来，不是靠管制或输血，而是中央给予开放搞活，松绑放权的政策。拯救东北经济一个具体的重要突破口就是解决好民营经济发展和国有企业改革的问题。这样，一方面，要大力发展民营经济，增强经济发展内生动力，但是如果体制结构和治理结构不变革，民营经济也发展不起来，且民营经济的发展壮大不可能是一蹴而就的，需要宽松市场环境的长期浸润和滋养，需要一定的时间。另一方面，就是要大力推进国有企业改革，主动降低国有经济、国有企业比重，让产业选择交给市场、让企业决策回归企业。后者的经济增长红利相对是见效更快的，对民营经济的发展也能起到带动作用。

　　同时，毛泽东说得好：“政治路线确定之后，干部就是决定的因素。”改革方向、目标、愿景、战略的把握、顶层设计的作用当然极其重要，但也需要落地，这样需要一批操盘手和干将来具体推动、操作、落实改革的大计，否则也不可能成功。如果基层干部怕犯错、怕担责、不作为，改革推进必然会面临严重障碍。增强改革的执行力和发展的驱动力，必须从法治、激励和理念三个维度推进综合治理，特别是要发现和培养改革发展的开拓良将。这就要求在干部人才的配置上，尽可能选任思想解放、勇于善于改革创新的人来担纲负责，不唯上、不唯书、只唯实，敢闯、敢试、敢为人先的人放在重要岗位上或一把手的位置，使之成为一个个改革发动机。为此，一个改善的办法是加强东三省与长三角、珠三角地区政府官员的轮换或挂职，让东北现有官员去实地接受这些改革前沿地带的市场化改革洗礼，同时也让长三角、珠三角地区官员有机会移植嫁接好的理念、经验和做法。的确如此，近些年浙江、江苏许多干部调到其他省市，很快就在新地方帮助打开了局面。

　　最后，还需要补充的是，东北经济的农业基础好、生态环境优、人文底蕴厚、资源成本低、装备制造强等等，这些都是比较优势，优质农产品、现代医药健康、红色生态旅游、人工智能制造等都很有发展前景，当然市场是最终的决定因素。但是，如果制度软环境不好，不能激发创新创业的激情和想法，这些比较优势可能也无法转化为差异化的竞争优势。