

Features and Implications of ‘New Northeast Phenomenon’ in China’s New Normal Period

Eunha Yoo*

Hanshin University

Abstract

This article examines features and implications of ‘new northeast phenomenon’ in China’s new normal period. Different from previous studies with economy as a single factor, this paper regards the northeast phenomenon as not an single economic phenomenon but a compound socio economic phenomenon that economic, demographic and financial issues are linked together. This study finds that since 2014 decline of economic growth, deepening of population decline and brain drain, accelerated aging, the increase in fiscal deficit and a surge in social security spending, these phenomena occur simultaneously and influence each other, forming a vicious cycle in northeast China, and also finds that the difficulty of ‘new northeast phenomenon’ lies in this compound features. If so, what are the implications of ‘new northeast phenomenon’s’ these features for China as a whole? This study proposes two points. First, based on the recent changes in some relevant situations in China, northeast region can be regarded as a microcosm of China, northeast phenomenon is likely to spread to other regions of China in the near future, it will become a common phenomenon all over China. Second, the emergence of the ‘new northeast phenomenon’ in the new normal period requires deep reflection and rethinking about the fundamental effect of the regional development strategies, such as ‘The Development of the Western Region’, ‘The Rise of Central China’, ‘The revitalization of the Northeast’, implemented since the reform and development. The ‘new northeast phenomenon’ has become one of the most urgent problems to be solved by the Chinese government, if the solution is successful, it can be a very useful direction for reconstructing regional development strategies in contemporary China.

Keywords

Northeast China, New Northeast Phenomenon, Revitalizing Northeast China, Aging, Financial Social Security Expenditure

* Assistant Professor, Education Innovation Institute, Hanshin University. Email: joojoolove@hs.ac.kr.

中国经济新常态下的 新东北现象：特征与含意

柳银河*

韩信大学

中文摘录

本文关注到与过去不同的新常态下‘新东北现象’的复合特征,着重阐述最近‘新东北现象’里的主要三个现象——经济现象、人口现象、财政现象。2014年以来东北地区经济增速减缓虽成大问题,同其间东北有关人口状况与财政支出结构变动也很突出。总之,2014年以后在东北地区、经济增长衰退、人口减少与人才流失加剧、老龄化提速、财政收支缺口增加与社会保障支出激增、这些现象都同时发生、互相影响着产生恶性循环、新常态下的‘新东北现象’之难点就在这复合实质。那么、新常态下的‘新东北现象’之如此复合特征与难点给全中国何含意? 本文提出两点。第一、基于近来中国一些有关状况变化趋势来看,东北可以被视为中国的一个缩影、新常态下的‘新东北现象’不限于东北地区、不久将来很可能扩散到中国其他区域、会成为全中国现象。第二、新常态下的‘新东北现象’出现、对于改革开放以来实行的西部大开发战略、中部崛起战略、东北振兴战略等一系列区域大开发战略的根本性效果、要求深刻的反思且重新构想。这些区域发展战略、虽有所成就、中西部地区、尤其是西部、还仍然相对很落后、中国区域差距一向没有缩小。振兴东北战略实行已有了20来年、新常态下的‘新东北现象’出现也显示长期以来困扰东北经济的深层次问题始终没有得到解决。近来习近平格外强调‘共同富裕’、‘新东北现象’也成为本届中央政府最急切解决的问题之一、如果成功了、既能为重新构思和调整区域发展战略提出有效方向、又能为对应未来中国经济社会变动成为一个重要标志。

关键词

中国东北、新东北现象、东北振兴、老龄化、财政社会保障支出

* 韩信大学 教育革新院 副教授。电子邮件: joojoolove@hs.ac.kr.

· 引言

‘共和国长子’——东北地区作为新中国成立后最早建立起来的大规模工业基地、为新中国社会主义工业化进程的启动作出了大大的贡献。从历史上看、东北地区之所以能够扮演如此重要的角色、主要是因为曾拥有包括资源、政策环境、地理区位等多方面特殊的优势。在这些因素的共同推动下、东北地区获得了国家大量、密集的资源投入、特别是‘一五’计划时期、中国156个国家重点建设项目中有54个落户东北、使得东北的区域经济社会快速发展、改革开放前仅次于三大直辖市、在中国经济体系中占据举足轻重的地位。在很长一段时期内、东北地区无论是农业生产还是工业发展、都在国家调控下扮演着向全国‘输血’的角色、其经济总量和比重一直领先全国。直到1988年、全国上缴财税前十名地区中、有5个来自东北地区(张占斌、2015:14)。

改革开放以后、由于中国区域发展战略的调整、加上结构性、体制性改革的滞后、东北地区在社会主义市场经济的大潮中慢慢被落下了。1990年代、东北老工业基地在体制转轨、市场化改革的进程中步履艰难、一度出现工业产值严重下滑的经济危机、时称‘东北现象’。2001年中国入世、曾是中国重要粮仓的东北地区受到重创。农产品大量积压、内销困难、出口受阻、农民利益受损、农业减产严重、是所谓‘新东北现象’。中国政府为了提振东北经济发展、2003年中央出台了振兴东北老工业基地若干意见、东北老工业基地振兴战略正式启动。经过10多年的改造和振兴、东北经济质量和效益有所提高、老工业基地似乎重新焕发了活力。

但最近新的情况又出现了。2014年末、中央经济工作会议首次正式提出经济发展‘新常态’概念、意味着中国经济发展的条件和环境发生了重大转变、持续30余年10%左右的GDP高增速已结束、经济发展转入了速度适宜、结构优化的轨道。但2014年起、东北地区出现断崖式下滑、辽宁、吉

林、黑龙江三省GDP增长率位列全国倒数、东北经济又跌入低谷。由于这第三次‘新东北现象’是中国刚宣布的新常态下出现的、再一次引发社会广泛关注。作为中国主粮仓和能源、重工业基地、东北可以看作是中国实体经济的缩影之一、在中国经济新常态下、‘新东北现象’具有标志性的意义。

因此、2015年新华社对新常态下的东北地区的经济形势做了较为全面且客观的分析以后¹⁾、中国学术界再一次掀起了‘新东北现象’研究的热潮。不过现有研究多数都集中于以GDP增长、产业结构等经济为中心的东北现象、其焦点在经济现象、基本上是延续了1990年代学界关于东北现象起因的分析、主要强调重建产业体系、加速市场化改革等对策、具有新意的研究主题或视角就不多²⁾。

本文认为这第二次‘新东北现象’、即中国经济进入新常态以后出现的‘新东北现象’和前两次东北现象大有不同。2014年以后在东北被观察的一系列现象、除了‘经济现象’以外、还‘人口现象’和‘财政现象’较突出且很重要、前两次东北现象时这两个经济社会现象就不太突出。经济增长、人口变动(增减、结构变化等)、财政投入该三项互相受影响而其变化有一部分连动在一起。本文视为新常态下的‘新东北现象’和前两次东北现象最大不同就在其现象之复合性、且本文把新常态下的‘新东北现象’看作为一个复合经济社会现象。研究新常态下的‘新东北现象’只以GDP指标作为准绳就不能全面地把握其现象之实体、因此要看透‘新东北现象’、除了经济现象以外、人口、财政问题等都应包括在内。就是说、由于经济新常态背景下‘新东北现象’不是单一经济问题而是复杂的社会问题、研究东北现象不能光看经济增长一个方面、只有把一些有关状况一起考虑、才能更准确地把握到东北现象的真面目。

-
- 1) “事关全局的决胜之战——新常态下‘新东北现象’调查”、新华网、2015年2月15日
(http://www.xinhuanet.com/politics/2015-02/15/c_1114383801_4.htm 搜索日: 2022年1月15日)
 - 2) 关于现有的东北现象研究、参见田毅鹏·康雯嘉(2019)。

基于这样的基本观点、本文所界定的‘新东北现象’是2014年以来中国经济新常态背景下在东北地区出现的一些复合现象、本文以通过综合考察最近显现的东北问题试图全面深刻地理解和审视‘新东北现象’的特征与其含意为研究目的。再说、本文研究重点不是在找‘新东北现象’之原因或对策而在探索‘新东北现象’之复合特质和其给全中国的含意。为此、本文余下部分安排如下：先把改革开放以来东北经济状况和中国政府推动的振兴东北政策简略地梳理一下、然后、从经济现象、人口现象、财政现象侧面、深透地考察‘新东北现象’的多面性、在此基础上、总结‘新东北现象’的特征而探索其含意。当然不少已有文献也研究最近东北经济问题、人口问题和财政问题、不过大多是对各个主题单独研究、把这些各个现象联系起来破解‘新东北现象’之内在复合实质的研究就很少。本文看东北问题、既要克服以经济增长为主的既有单一观点、又要努力查明‘新东北现象’的复杂性和多面性而扩大研究主题和范围、具有研究意义。

· 改革开放以后 ‘东北现象’ 与振兴东北战略的推动

东北地区主要指辽宁、吉林、黑龙江三省34个地级市。东北三省地处东北亚经济圈的中心、三省土地面积近80万平方公里、占全国的8.2%。人口总数1亿、占全国总数的8.1%。东北作为中国重工业、能源生产基地和主要食粮基地、是中国从1953年至1957年第一个五年计划起重点投资建设的工业基地、五个‘五年计划’形成了以重化工业为主体的经济结构(褚敏·踪家峰、2018:65)。东北老工业基地曾一度辉煌、石油石化、汽车、煤炭、重型机械、建材以及粮食、林木等产业、在中国经济体系中曾占有举足轻重的地位。在很长一段时期内、东北地区无论是农业生产还是工业发展、都在国家调控下扮演着向全国“输血”的角色、为中国建成独立、完整工业

体系作出了重大贡献(张占斌、2015:14)。

不过改革开放以后、中国调整了区域经济发展战略、开始实行‘非均衡发展’战略。东南沿海地区由于其区位优势、成为了新一轮的建设重点。而东北在改革开放以后、逐渐游离于国家发展重点之外。并且由于东北是中国最早进入计划经济体制最晚退出计划经济体制的地区、东北地区受计划经济体制影响最深。因此在中国由计划经济体制向市场经济体制转型的过程中、东北老工业基地的体制性、机制性和结构性矛盾日益严重。随着资源的日趋枯竭、东北地区以资源采掘和初级产品加工为主的主导产业逐渐衰退、导致东北地区的可持续发展面临着诸多困难和问题。

1990年代初期、东北三省的经济增速放缓、经济地位在全国相对下降、工业生产增长和产业结构升级缓慢、市场化程度较低、经济发展动力不足、企业发展困难、职工工资和人均收入低于全国平均水平、出现大量下岗职工和失业人员、这些现象被人们统称为‘东北现象’³⁾。其具体内容如下:1981—1988年辽宁、吉林、黑龙江三省社会总产值平均增长速度分别为10.3%、11.0%和 6.3%、而全国同期社会总产值平均增长率为14.2%。1989-1991年辽、吉、黑三省社会总产值增长速度分别为3.5%、4.3%和5.1%、均低于全国平均增长水平。而同期广东、山东、江苏三省的社会总产值增长速度分别高达14.0%、9.2%和8.4%。1993-1994年度、东北工业基地国内生产总值的年增长率为14.7%、仍低于17.1%的全国平均增长水平。还1990年代工业产值年增长速度从18.71%(1985—1988年)下降到6.97%(1990—1991年)、下降幅度达11.74个百分点。从1992年开始、东北工业有一定幅度的回升、1992—1993年东北工业基地产值年增长率达16.79%、但

3) “东北现象”的概念是首先由中国权威媒体正式提出的。1991年3月20日、新华社发表题为《“东北现象”引起各方关注》的通讯、指出:经济发展曾经居全国前列的东北三省近年来工业生产步履维艰、去年黑龙江、辽宁和吉林工业增长率分别倒数全国第二、第四和第五位、经济效益也处于落后地位。这一异常情况正在引起各方关注、称之为‘东北现象’。
(http://blog.sina.com.cn/s/blog_a2a5031e0101947a.html 搜索日:2022年1月10日)

仍低于18.61%全国工业产值平均水平。而且1994年的辽、吉、黑三省职工平均工资分别为4269元、3666元和3375元。其中辽宁省人均职工工资水平在全国排第14位、而吉林省、黑龙江省分别排28位和29位。1994年末辽宁、吉林、黑龙江省城镇失业人数分别为30.1万、11.6万和23.8万、分别在全国排第2位、18位和6位(李诚固·李振泉, 1996:34-35)。

第一次‘新东北现象’由2001年中国加入WTO而来。“入世”之后、东北地区的农产品和农业经济受到了来自内外的双重压力。与国际市场上的同行相比、东北地区的农产品在质量和价格上都不具备竞争力。在市场机制的作用下、国外农产品大量涌入中国市场在所难免、这对国内的农产品生产与产品结构造成了巨大冲击。这种全球性竞争的导入对中国农业生产的影响是全局性的、其他地区同样面临农产品市场份额缩减、经济效益下降的问题。但对东北地区尤其是吉林、黑龙江这样的农业大省来说、以往的农业与农产品优势遭受严峻挑战、机械化程度低、规模化未成气候、经营模式粗放、产品质次价高等问题逐一显现、如此形势下的东北农业经济全面下滑是不可避免的(赵儒煜·王媛玉, 2017b:59-60)。

面对如此东北情况、为了解决东北地区的可持续发展和缩小东北与东部地区差距的问题、中国政府提出了“东北等老工业基地振兴”战略、并陆续推出了一系列总体性规划。2003年、国务院出台了《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》、正式提出了“振兴东北老工业基地”战略；2007年、国务院正式批复了《东北振兴规划》、确定了东北振兴战略的总体思路、主要目标和发展任务、并提出了加快东北振兴的政策措施；2009年、国务院出台了《关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》、进一步充实了东北振兴的内涵；2012年、国务院讨论通过了《东北振兴‘十二五’规划》。振兴东北是党的十六大提出的战略任务之一、也是当前经济界的热门话题。东北地区一度进入‘十年振兴’阶段、经济走势有所回升、GDP增长率均保持在10%以上、高于全国平均水平。从2003年到2012年10年间、东北地区生产总值翻了两番多、地区年均增速达

12.7%、辽宁、吉林、黑龙江三省GDP年均增速分别为12.8%、13.8%和11.7%、城乡居民收入也大幅提高。这一时期东北地区经济高出全国两个百分点、其中后5年、东北地区经济增速高出全国近3个百分点(张占斌、2015:15)、迎来了东北振兴战略实施后的十年黄金期。

· 中国经济新常态下 ‘新东北现象’ 的出现与特征

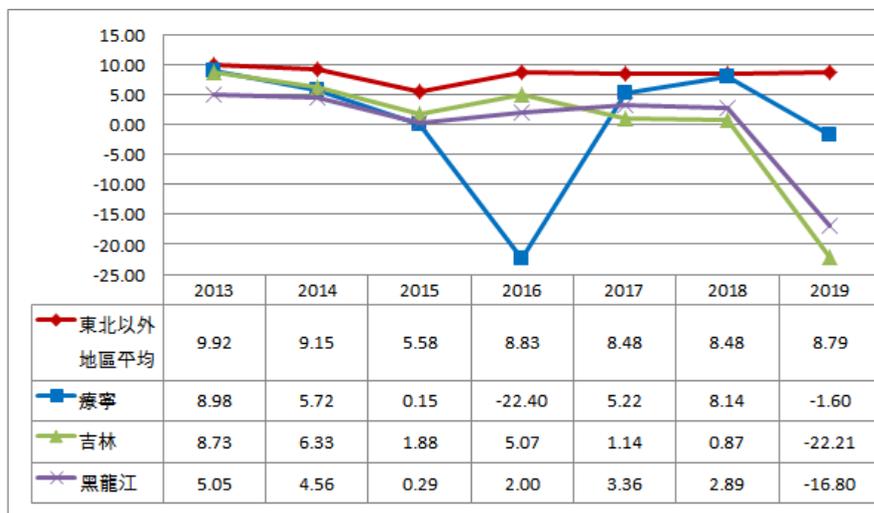
在东北振兴战略实施的十多年里、东北地区的经济总量有所增加、但是东北地区仍存在一些深层次的体制机制和结构性矛盾、并且这些矛盾随着时间的推移逐渐凸显(王智勇、2018)。中国经济进入新常态后、四大区域板块中、东北经济首先下滑、虽然几个一部分地区也面临较大的经济下行压力、但从整个区域板块来看、并没有出现东北地区这种经济增速显著下滑的问题。即2013年开始东北各项经济指标开始下滑、经济骤然低迷、成为全国四大板块中经济总体指标最低的区域、被外界不甚乐观地称为“新东北现象”。该章要全面考察这一新常态下的“新东北现象”的主要表现。

1. 经济现象: 经济成长明显衰落

东北地区的经济发展水平、从2003年实施东北老工业基地振兴以来一直稍微高于全国平均水平。不过当中国经济进入减速换挡的新常态、东北三省经济却遭遇了大幅度的下降。从<图 1>得知、2014年以后东北三省经济增长率明显下降、经济增速远远低于东北以外地区平均水平(赵儒煜·王媛玉、2017a)。2015年辽宁、吉林、黑龙江的GDP增速分别下降为0.15%、1.88%、0.29%、2017年增长率分别为5.22%、1.14%、3.36%、而同期东北以外地区平均GDP增长速度分别是5.58%、8.48%。2019年全国东北以外地区经济平均增长率达8.79%、而东北三省却都转变为负增长、辽宁、

吉林、黑龙江分别为-1.6%、-22.21%、-16.8%。2014年以来、东北三省GDP增速出现大幅度的下降、且三个省都经历过断崖式的下滑。<表 1>显示2013到2019年中国省级地区GDP总值增速、除了天津以外、只有东北三省呈现负增长、有此可知、东北经济增长又遭遇到困难和危机很明显。

图 1. 2013-2019东北三省GDP增长率(%)



* 数据来源: 根据『中国统计年鉴』各年版数据计算得

** 东北以外地区不包括西藏(以下图与表里都同)

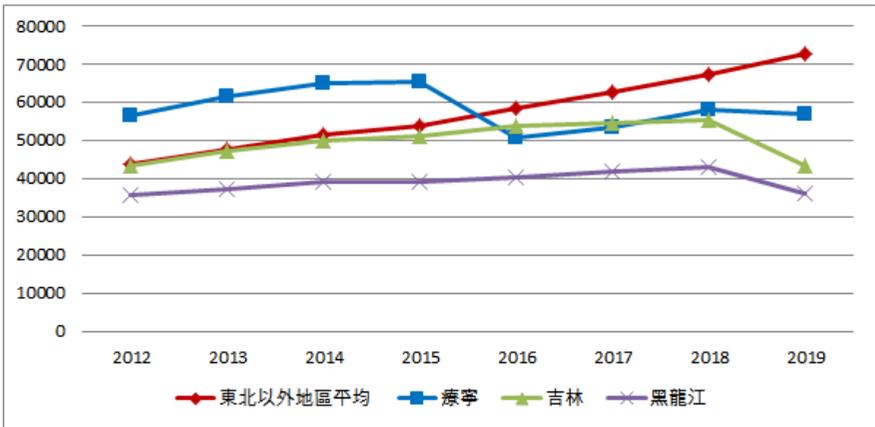
表 1. 2013 → 2019各省GDP总值增长率(%)

北京	81.4	辽宁	-8.0	浙江	66.0	河南	68.7	海南	68.7	陕西	60.8
天津	-1.9	吉林	-9.7	安徽	94.9	湖北	85.8	重庆	86.5	甘肃	39.1
河北	24.0	黑龙江	-5.4	福建	94.8	湖南	62.2	四川	77.5	青海	41.2
山西	35.1	上海	76.6	江西	72.7	广东	73.2	贵州	109.4	宁夏	46.1
内蒙古	2.3	江苏	68.4	山东	30.0	广西	47.7	云南	98.1	新疆	62.6

* 数据来源: 根据『中国统计年鉴』各年版数据计算得

尤其是辽宁作为东北经济的核心地区一向领导东北经济增长、2014年以来辽宁经济下滑更为突出。据<图 2>、与地区生产总值增长趋势相似、辽宁人均地区生产总值到2015年保持上升趋势且高于其他地区平均、但2016年出现大幅负增长(-22.3%)以后、一直低于东北以外地区平均且其相差慢慢大起来。东北大省辽宁如此经济衰退更加剧东北经济不乐观情况。

图 2. 2013–2019东北三省人均GDP (元)



* 数据来源: 根据『中国统计年鉴』各年版数据计算得

总之、中国经济进入新常态后、四大区域板块中、不但东北经济首先下滑、而且其下行幅度远远超于其他地区。虽然别的省份也面临着经济下行压力、但从中国整个区域板块来看、并没有出现东北地区这种经济增速显著下滑的问题。

2. 人口现象: 人口减少、人才流失与老龄化的加速

新中国成立之初到改革开放之前、在国家优先发展重工业基地的基础上、受益于国家政策上的支持和倾斜、东北地区作为传统的老工业基地吸

引了来自全国各地的大量人口。改革开放后随着国家战略部署的调整、优先发展东南沿海地区、致使东北地区人口迁移流动形式发生转变、由人口净流入地逐渐转变为人口净流出地。由<表 2>可知、2010—2015年东北三省人口增长出现显著下降、从2014年东北三省的总人口开始出现负增长、并且减少的速度很快。尤其是2015年东北三省出现人口增长的拐点、东北地区总人口从正增长转变为负增长、三省常住总人口由2014年的10976万人减少至2015年的10947万人。另外、东北三省人口占全国人口的比重也在降低、2010年东北三省人口占全国人口比重的8.22%、2015年东北三省占全国人口比重的7.99%(王志浩·王洋、2019:99-100)。

表 2. 2003 ~ 2019东北三省常住人口数(万人)

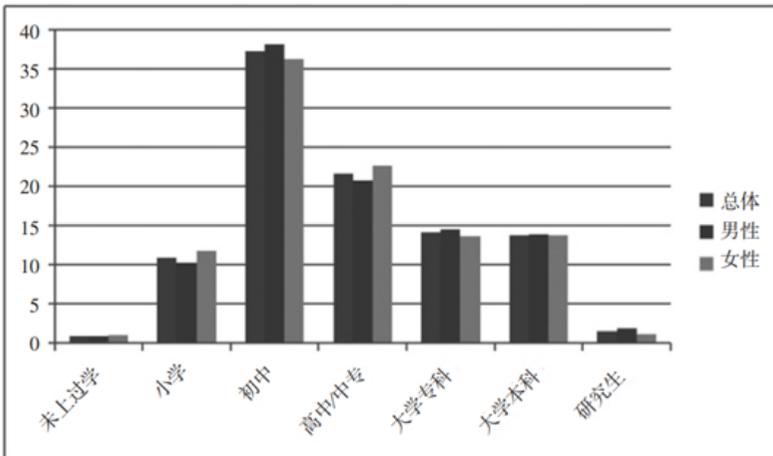
	遼寧		吉林		黑龍江		東北地區總人口	
	常住人口	增長率(%)	常住人口	增長率(%)	常住人口	增長率(%)	常住人口	增長率(%)
2004	4217	0.17	2709	0.18	3817	0.05	10743	0.13
2005	4221	0.09	2716	0.26	3820	0.08	10757	0.13
2006	4371	1.18	2723	0.26	3823	0.08	10917	0.56
2007	4398	0.63	2730	0.26	3824	0.03	10952	0.32
2008	4315	0.40	2734	0.15	3825	0.03	10874	0.20
2009	4341	0.60	2740	0.22	3826	0.03	10907	0.30
2010	4375	0.78	2747	0.26	3833	0.18	10955	0.44
2011	4383	0.18	2749	0.07	3834	0.03	10966	0.10
2012	4389	0.14	2750	0.04	3834	0.00	10973	0.06
2013	4390	0.02	2751	0.04	3835	0.03	10976	0.03
2014	4391	0.02	2752	0.04	3833	-0.05	10976	0.00
2015	4382	-0.20	2753	0.04	3812	-0.55	10947	-0.26
2016	4378	-0.09	2733	-0.73	3799	-0.34	10910	-0.34
2017	4369	-0.21	2717	-0.59	3789	-0.26	10875	-0.32
2018	4359	-0.23	2704	-0.48	3773	-0.42	10836	-0.36
2019	4352	-0.16	2691	-0.48	3751	-0.58	10794	-0.39

* 数据来源: 根据『中国统计年鉴』各年版数据计算得

还随着经济中心的南移、东北三省的经济增长速度逐年减缓丧失了对外来人口的吸引力、且本地人口也开始不断向外迁移。尤其是自2016年起、其人口流失量急剧加大、2017年、东北三省囊括了中国人口流失率排名前

三甲。而且东北地区人口流失的过程也伴随着大量的人才流失、大规模的年轻而高学历人口从东北地区在流出去。根据有关统计资料、最近东北地区人口外流的平均年龄为34岁、在年龄组分布上、20-39岁是流出人口的年龄集中阶段。最近东北地区流出人口在户籍构成上表现出新的特征、全部的流出人口中四成以上的人口为非农业户籍、呈现出非农户籍比例偏高的特点。而东北流出人口的受教育程度很高、约有1/3的人完成了高等教育(<图 3>)、东北移民的高人力资本水平与这带着非农户籍群体主要来自城市家庭这一事实密切相关。一部分受过高等教育的人口找个人发展机会从东北地区迁移到东部发达地区、这表明、由于计划经济的长期影响、东北地区严重依赖资源、致使其产业结构较为单一、无法满足高学历人才的就业需求(魏洪英、2021)。东北地区的人口减少与人才流失现象已经十分严重、成为‘东北新现象’的主要特征之一。这不仅影响了当地的人力资本水平、更加速了东北经济增长的下滑。

图 3. 东北地区流出人口的学历构成 (2017、%)



* 资料来源: 魏洪英(2021)、p. 85.

该东北人口流失对当地带来最直接的影响就是加剧了东三省的人口老龄化。从<表 3>看得出、东北三省65周岁及以上老年人口占总人口比重持续上升、不过2004年到2010年、吉林和黑龙江保持比全国平均低水平、而辽宁虽然比全国平均高一些但其相差并不大。但2015年以后、东北老龄化加剧、不但吉林和黑龙江也超过了全国平均水平、而且辽宁和全国平均相差比较大幅增加了。2019年辽宁、吉林、黑龙江65周岁及以上人口占比分别为15.9%、13.3%、13.8%、分别较2004年提高了6.2个百分点、6.3个百分点、7.2个百分点、还分别高于全国平均水平4.0个百分点、1.4个百分点、1.9个百分点。其实辽宁2019年数值是仅次于上海(16.3%)的全国第二高的。

表 3. 东北三省老年人口比重 (%)

	2004	2010	2015	2019
東北以外 地區平均	8.5	8.6	10.0	11.9
遼寧	9.7	10.3	12.9	15.9
吉林	7.0	8.4	10.9	13.3
黑龍江	6.6	8.3	10.8	13.8

* 数据来源: 根据『中国统计年鉴』各年版数据计算得

随着东北老龄化提速、东北三省老年人口抚养比在逐渐变大⁴⁾(见<表 4>)。尤其是辽宁、因为辽宁的经济发展要比吉林和黑龙江要好、所以老龄化程度也要比吉林省和黑龙江省更加严重、所面临的形势也更加严峻⁵⁾。吉林和黑龙江老人抚养比2013年以前一直低于全国平均、但2014年

4) 老年人口抚养比: 指某一人口中老年人口数与劳动年龄人口数之比。通常用百分比表示。用以表明每100名劳动年龄人口要负担多少名老年人。计算公式为: $(65\text{岁及}65\text{岁以上的老年人口数}/15\sim 64\text{岁的劳动年龄人口数})\times 100$ (『中国统计年鉴』)

5) 面对常住人口减少与人口老龄化、辽宁省积极出台鼓励生育政策。2018年6月底、辽宁省曾发布《辽宁省人口发展规划(2016-2030年)》、其中也明确提出、将完善税收、教育、社

以后逐渐上升至接近20%、也超过了东北以外地区平均水平。

表 4. 2013–2019东北三省老年人口抚养比(%)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
东北以外地区平均	12.72	13.08	13.74	14.33	15.15	15.78	16.84
遼寧	12.87	15.68	16.81	17.37	18.57	20	21.55
吉林	12.29	13.1	14.16	14.19	16.18	16.42	17.73
黑龍江	11.31	11.89	13.79	15.3	15.58	15.82	18.07

* 数据来源: 根据『中国统计年鉴』各年版数据计算得

总之、2010年代中期以来、东北三省不但常住人口减少、劳动年龄人口规模也出现下降、人口老龄化加速、大量年轻人口流出、又以技术人员、学历比较高的人员、跟年轻的人为主、导致整个东北的生产、发展动力就越来越不足且加重社会负担(程兰芳·邓蔚、2022)。

3. 财政现象: 地方财政困境加剧及财政社会保障支出激增

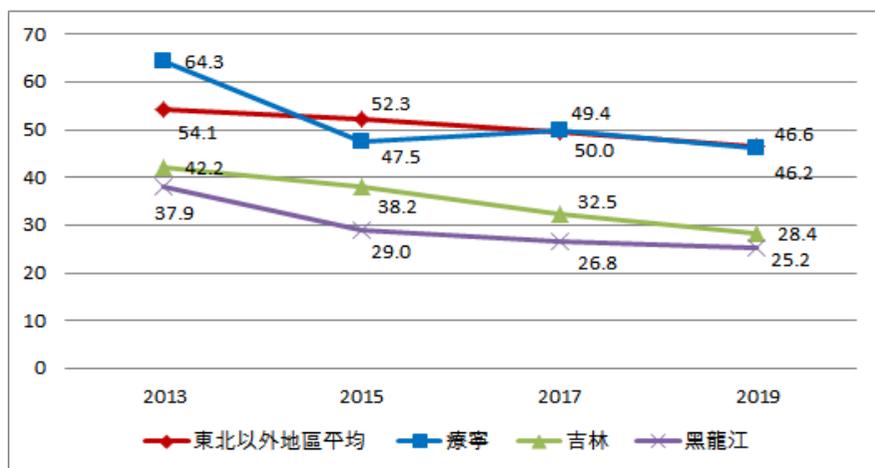
东北地区地方财政困境加剧是新常态下‘新东北现象’的主要特征之一。众所周知、东北财政问题并不是最近出现的、其由来已久、不过2014年以后就更为突出。首先地方一般公共预算收入与公共预算支出之差明显扩大、即公共预算收入占公共预算支出的比例持续下降。从<图 4>中数据来看、吉林和黑龙江公共预算收入占公共预算支出的比例一向低于其他地区平均数值、其相差幅度越来越大、2019年两个省的数值分别为28.4%、25.2%、远远低于其他地区平均水平的46.6%、这表示吉和黑财政赤字规模

会保障、住房等政策、对生育二孩的家庭给予更多奖励政策。同时、《辽宁省人口与计划生育条例》提出、政策提倡一对夫妇生育两个子女、为了减轻家庭负担、将对生育两孩家庭予以支持、并对其入托、入学给予适当补贴。

(<https://new.qq.com/omn/20200728/20200728A002WU00.html> 搜索日:2022年2月3日)

极大、其中黑龙江财政恶化状况最严重、地方财政收入只相当与财政支出的1/4、最近黑龙江财政赤字规模仅次于青海、甘肃的全国倒数第三位。辽宁2013年以前该占比高于其他地区平均、但2014年以后逐渐降低、2013年的64.3%下降到2019年的46.2%、其财政能力有大幅弱化。

图 4. 2013–2019东北三省公共预算收入占公共预算支出的比例 (%)

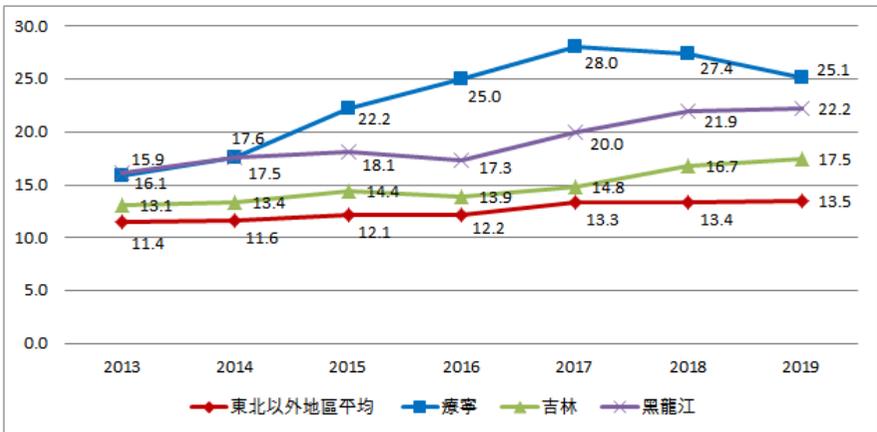


* 数据来源：根据『中国统计年鉴』各年版数据计算得

其次、财政社会保障支出激增为最近东北地方财政现象的主要特征之一。其实中国自1990年代中期开始进行国有企业改革以来、由于东北地区国有企业比重算最大、下岗问题等社会不稳定情况最严重等原因、因此东北三省地方政府财政社会保障支出一直高于其他省份、但其相差并不很大。不过2013年以后、东北三省财政社会保障支出规模大有增加、社会保障支出占地方财政一般性支出的比重有大幅提高。从<图 5>得知、2013年辽宁、吉林、黑龙江社会保障支出占地方财政支出的比重分别为15.9%、13.1%、16.1%、比东北以外地区平均分别高于4.5个百分点、1.7个百分点、2019年三个省该项标志分别上升到25.1%、17.5%、

22.2%、与其他地区平均相差分别扩大到11.6个百分点、4.0个百分点、8.7个百分点。对广东、浙江等东部地区来看，在大部分省份地方财政支出项目中其比重最大的是教育支出、城乡社区支出为第二大。与此不同，东北三省第一财政支出项目就是社会保障支出⁶⁾、且辽宁和黑龙江一年财政支出当中几乎把四分之一用在社会保障上。

图 5. 东北三省财政社会保障支出占地方财政支出的比重 (%)



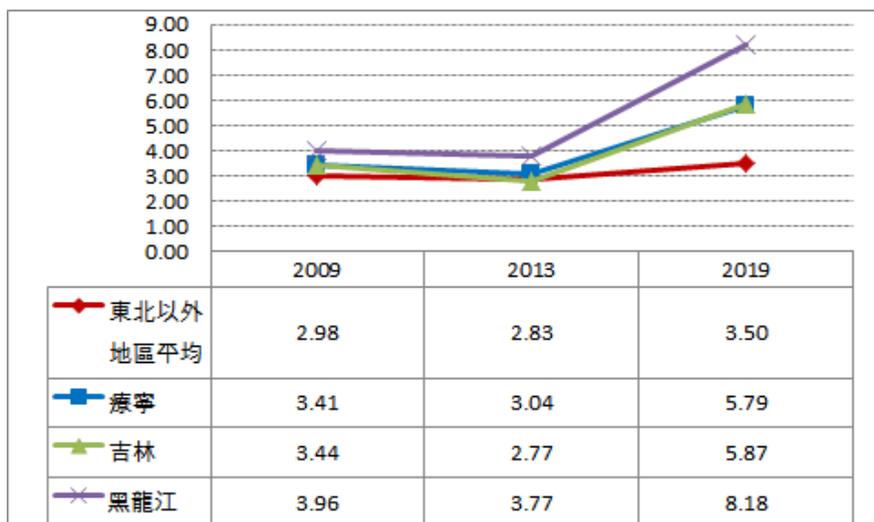
* 数据来源：根据『中国统计年鉴』各年版数据计算得

一般评估社会保障支出水平时，财政社会保障支出占地区生产总值的比重也是一个重要标志。据<图 6>数据，财政社会保障支出占地区GDP的比重，2009-2013年东北和其他地区相差不算很大，不过2014年以后其差距持续扩大。2019年该项标志东北以外地区平均从2013年的2.83%增加到3.50%、只提高了0.67个百分点，而辽宁从3.04%增加到5.79%、提高了

6) 本文所指的财政‘社会保障支出’是中国统计年鉴中的‘社会保障和就业支出’。据悉，虽然该项目包括有关就业事业的支出，但有关社会保障事业支出占多半，因此，很多已有研究也把‘社会保障和就业支出’看作是财政社会保障支出。

2.74个百分点、吉林从2.77%增加到5.87%、提高了3.1个百分点、黑龙江从3.77%增加到8.18%、提高了4.41个百分点、其增速最大。如此、东北三省和东北以外地区的差距大有扩大、东北财政社会保障支出激增现象很突出。

图 6. 东北三省财政社会保障支出占地区生产总值的比重 (%)



* 数据来源: 根据『中国统计年鉴』各年版数据计算得

综上所述、2014年以后、东北三省在地方财政赤字规模有大幅增加的不利财政环境下、财政社会保障支出的激增为突出的现象。那么、如此财政现象有何背景? 东北地区养老保险基金收支缺口不断扩大可能是个首要原因。<表 5>显示2019年全国城镇职工基本养老保险基金收支情况、东北三省和内蒙古有较大缺额、其中最严重的要数黑龙江、累计缺额达到了434亿元、成为全国第一个养老金告罄的省份。辽宁省的累计结余不足当年的年度缺额、该省短时间内、养老金也可能枯竭、吉林也不容乐观。由于地方财政社会保障支出项目中包含地方财政补助城镇职工基本养老保险基金的资金支出规模、为了补助这么大规模的基金缺口、东北三省财政社会保障

支出会增加(赵飞、2020)。如果养老金缺口全部由地方财政补助弥补、将对地方财政支出产生较大的影响。虽然现实情况是养老金缺口同时还有中央财政补助进行弥补、同时可能还会动用之前的养老金结余、但是东北地区养老保险基金缺口占地方财政预算收入比例过高的事实、依然可以在一定程度上反映出地方财政社会保障支出补助的压力(金刚·刘钰彤·李永涛、2019:46)。如此东北财政现象的重要后果就是、地方预算情况本来很不充裕的东北、为推动经济增长或解决东北老大难问题即改革仍然国有经济中心的经济结构与体制的财政力量更为不足。

表 5. 2019各省城镇职工基本养老保险基金收支情况(亿元)

地区	2019 收支差额	累计结余	地区	2019 收支差额	累计结余
北京	1062	6019	河南	122	1326
天津	21	556	湖北	154	1017
河北	12	910	湖南	147	1837
山西	64	1640	广东	1832	12344
内蒙古	-140	596	广西	49	755
辽宁	-464	304	海南	44	281
吉林	-121	502	重庆	46	1090
黑龙江	-309	-434	四川	-9	3759
上海	154	2290	贵州	112	894
江苏	377	4932	云南	187	1325
浙江	-98	3585	陕西	67	804
安徽	216	1910	甘肃	-1	467
福建	150	976	青海	-23	37
江西	-37	825	宁夏	2	262
山东	-88	2217	新疆	96	1307

* 数据来源: 根据『中国统计年鉴』2020年版数据计算得

基于本文考察的内容、2014年以后出现的‘新东北现象’就不是单纯GDP增长减缓问题、而是经济衰落、人口减少与人才流失、老龄化、财政状况恶化等结合在一起发生的复合现象。对于在东北地区经济下降与人口流出

发生的先后、虽有异见、但两者互相密切影响而形成恶性循环、这一点很分明。这两者还直接影响到地方财政收入的减少、再加上老龄化加速、用在老年人与退休人的财政负担持续增加、因此为经济增长的财政投入就不够、使得经济发展更加困难、这又恶化人口流出、老龄化与地方财政收支。简言之、本文考察的经济现象、人口现象与财政现象、这三个现象互相既是原因又是结果、就造成新常态下的‘新东北现象’。

· 结论与含意

东北三省是在新中国成立前最先发展经济的地区、经济发展起步比较早、所以、东北给中国的经济发展做出了很大的贡献、提供了许多支援。在新中国成立以后、东北地区逐渐成为中国的重工业发展基地、占中国建设项目很大的比重、为中国的建设提供了许多援助、也获得了‘新中国工业摇篮’之称。不过随着改革开放、东部沿海地区的经济发展更加自由更加迅速、而东北三省的经济仍然依靠着国企和重工业、产业结构比较单一。因此、自从2003年、中国开始制定针对东北发展的改革政策、实行振兴东北老工业基地战略、东北地区经济也逐渐开始恢复繁盛、获得了二位数的超常速增长。但东北目前面临着新的挑战、最近几年东北经济又开始滑落、从2014年以来、东北三省经济发展持续低迷、经济增速大幅度下降、三省的经济增长排名几乎全国垫底、在中国经济新常态背景下、又出现了‘新东北现象’。虽然不少已有文献研究新常态下的‘新东北现象’、然而多数只以经济标志来分析‘新东北现象’。本文关注到与过去不同的这次‘新东北现象’的复合特征、着重阐述最近‘新东北现象’里的主要三个现象——经济现象、人口现象、财政现象。

本文从对最近在东北被发现的一系列经济社会现象的详细考察、导出的

中国新常态下的‘新东北现象’之复合特征如下：2014年以来东北地区经济增速减缓虽成大问题、同其间东北有关人口状况与财政支出结构变动也很突出。首先以2015年为拐点、由于自然增长率转为负增长、大规模的人口流出等原因、东北地区人口规模连年减少、再加上最近东北人口流出恶化至人才流失、从东北流出去人口集中于城镇出身的高学历年轻集团。不仅如此、随着自然增长率下降、人口流出激增、东北人口老龄化也提速且老人抚养比也上升、这就加重地区社会负担。其次由于地区经济衰落等原因地方财政收入源缩小、东北三省地方财政收支缺口大有增加的情况下、地方财政社会保障支出有大幅增加。财政自立程度全国最低的东北三省财政社会保障支出却有全国最高水平、这首要原因是为了补助东北社会保险基金尤其是城镇职工养老保险基金收支大规模的缺口。总之、2014年以后在东北地区、经济增长衰退、人口减少与人才流失加剧、老龄化提速、财政收支缺口增加与社会保障支出激增、这些现象都同时发生、互相影响着产生恶性循环、新常态下的‘新东北现象’之难点就在这复合实质。

那么、新常态下的‘新东北现象’之如此复合特征与难点给全中国何含意？本文提出两点。

第一、东北可以被视为中国的一个缩影、新常态下的‘新东北现象’不限于东北地区、不久将来很可能扩散到中国其他区域、会成为全中国现象。之所以提出这么个看法、是因为要从中国国家层面观察、在三个侧面与东北有一定的相似点。第一、从经济侧面、中国宣布中国经济已进入一个与过去三十多年高速增长长期不同的新阶段、这就是从高速增长转为中高速增长的所谓‘新常态’时代、有不少经济专家还展望将来中国经济增速不是会维持停滞状况就是会呈现慢慢下降的趋势。第二、从人口侧面、1990年代以来中国人口出生率和自然增长率一向在下降、2019年中国出生率跌至历史最低点10.48‰。因此近年来、中国生育政策一直在调整。2011年各地全面实施双独二孩政策、2013年实施单独二孩政策、2015年党的十八届五中全会公报提出实施全面二孩政策、不过到目前二孩政策没有发挥

很大效果。而且、众所周知、中国老龄化速度全世界最快(项凯标·江克花·张大林, 2021)。据中国国家统计局、2000年中国65岁及以上人口比重达到7.0%、老年型年龄结构已初步形成、中国开始步入老龄化社会。截至2019年、中国65岁及以上人口比重已达到12.6%、比2000年多出5.57个百分点、中国是当今世界老年人数最多的国家了。第三、从财政支出侧面、随着中国老龄化程度提高、包括财政投入在内的整个社会抚养压力也会陡。据中国国家统计局、2019年中国老年人口抚养比已增长至17.8%、这说明每100名劳动年龄人口要负担约17.8名老年人、也就意味着1名老年人需要约6个劳动年龄人口来负担。去年中国人民银行发表的报告中指出、30年后、中国的老年抚养比将攀升至43.6%、平均每2个劳动人口抚养一个离退休人员、如果把60~65岁之间的老人也计算在内、老年抚养比将高达67.6%⁷⁾。这种现象出现、支援社会保障的财政支出就将不得不增加、随之、国家财政支出结构也会有变动。

第二、新常态下的‘新东北现象’出现、对于改革开放以来实行的一系列区域大开发战略的根本性效果、要求深刻的反思且重新构想。改革开放以后、中国调整了区域经济发展战略、开始实行基于实用主义与‘先富论’的非均衡发展战略。中国实施非均衡发展战略的十多年里、一方面东南沿海地区由于其区位优势、经济增长速度快得很、就成为了中国经济增长之新重点、另一方面中西部地区发展速度相对颇慢、不仅出现了东北现象、而且中西部地区与东部地区的差距也越来越大。为了解决地区发展不平衡、促进区域经济社会协调发展、中国政府针对不同地区设计了不同的区域发展战略--西部大开发战略、中部崛起战略、东北振兴战略、陆续推出了一系列有关总体性规划⁸⁾。这些区域发展战略、虽有所成就、从总体来

7) 陈浩·徐瑞慧·唐滔·高宏(2021)、“关于我国人口转型的认识和应对之策”

(<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1697031961789299465&wfr=spider&for=pc> 搜索日:2022年2月5日)

8) 关于中国区域发展战略的宏观政策变化、参见付晓东(2019)、肖金成(2019)、付晓东·王静田·崔晓雨(2019)、肖金成·安树伟(2019)等。

看、其持续性和扩大性却不够。中西部地区、尤其是西部、还仍然相对很落后、东南部地区发展水平却更高了、中国区域差距一向没有缩小。东北振兴战略实行已有了20来年、新常态下的‘新东北现象’出现也显示长期以来困扰东北经济的深层次问题始终没有得到解决。‘新东北现象’既是由东北地区自身经济发展的历史遗留问题所致、非一朝一夕形成的‘老’问题、又是中国经济发展新常态遇到的‘新’问题。中国是社会主义国家、近来习近平格外强调‘共同富裕’、‘新东北现象’也成为本届中央政府最急切解决的问题之一、如果成功了、既能为重新构思和调整区域发展战略提出有效方向、又能为对应未来中国经济社会变动成为一个重要标志。

参考资料

『中国统计年鉴』各年版.

金刚·刘钰彤·李永涛. (2019). 东北地区城镇职工基本养老保险基金收支缺口与地方财政补助压力研究. *财政科学*, 1: 41-53.

褚敏·踪家峰. (2018). 政府干预、金融深化与经济结构转型——基于“新东北现象”的考察. *中国软科学*, 1: 63-76.

付晓东. (2019). 70年来我国区域政策演变历程与未来趋势. *国家治理*, 1: 26-40.

付晓东·王静田·崔晓雨. (2019). 新中国成立以来的区域经济政策实践与理论研究. *区域经济评论*, 4: 8-24.

肖金成. (2019). 区域发展战略的演变与区域协调发展战略的确立——新中国区域发展70年回顾. *企业经济*, 2: 43-50.

肖金成·安树伟. (2019). 从区域非均衡发展到区域协调发展——中国区域发展40年. *区域经济评论*, 1: 13-24.

魏洪英. (2021). 东北地区人口流出特征及其对经济的影响. *社会科学家*, 2: 83-90.

李诚固·李振泉. (1996). “东北现象”——特征及形成因素. *经济地理*, 1: 34-38.

王志浩·王洋. (2019). 人力资本流失、配置效率与东北地区经济发展. *哈尔滨商业大学学报(社会科学版)*, 2: 98-111.

王智勇. (2018). 市场化、重工业化与“新东北现象”——基于东北37个地级市1989—2012年面板数据的分析. *当代经济科学*, 5: 90-102.

张占斌. (2015). 经济新常态下的“新东北现象”辨析. *人民论坛*, 8: 14-17.

田毅鹏·康雯嘉. (2019). 作为发展命题的“东北现象”——“东北现象”研究三十年. *开放时代*, 6: 54-65.

程兰芳·邓蔚. (2022). 人口老龄化对社会保障支出的影响研究. *华东经济管理*, 1: 1-8.

赵儒煜·王媛玉. (2017a). 东北经济频发衰退的原因探析——从“产业缺位”到

- “体制固化”的嬗变. *社会科学战线*, 2: 48-57.
- _____. (2017b). 论“东北现象”的成因及对策. *南开学报(哲学社会科学版)*, 6: 56-64.
- 赵飞. (2020). 人口老龄化视角下基本养老保险的可持续性危机-以东北三省为例. *财政科学*, 1: 146-155.
- 陈浩·徐瑞慧·唐滔·高宏. (2021). 关于我国人口转型的认识和应对之策. 中国人民银行.
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1697031961789299465&wfr=spider&for=pc> (搜索日: 2022年2月5日)
- 项凯标·江克花·张大林. (2021). 社会保障支出、地区差异与积极老龄化. *华东经济管理*, 1: 9-20.

网上资料

http://www.xinhuanet.com/politics/2015-02/15/c_1114383801_4.htm
(搜索日:2022年1月15日)

http://blog.sina.com.cn/s/blog_a2a5031e0101947a.html
(搜索日:2022年1月10日)

<https://new.qq.com/omn/20201019/20201019A0HPLT00.html>
(搜索日:2022年2月2日)

Manuscript received: Feb 11, 2022; Review completed: Mar 02, 2022; Accepted: Mar 06, 2022