

以央地合作推动沈阳地区经济高质量发展的对策研究

杨薇

辽宁金融职业学院, 辽宁 沈阳 110000

DOI:10.61369/SE.2025040025

摘要：在新时代东北振兴战略纵深推进背景下，沈阳作为国家老工业基地转型升级的核心承载区，亟需通过深化央地合作破解体制机制藩篱、激活高质量发展动能，本文系统剖析沈阳市央地合作的实践基础与现实瓶颈，提出以动态权责清单规范央地事权划分、依托头部央企构建混合所有制技术转化平台、创新数据共享与人才共育机制等对策。研究表明，需在央地博弈中寻求动态平衡，借助新发展场景深化央地合作，为沈阳经济高质量发展提供助力。

关键词：央地合作；地区经济；高质量发展；产业协同

Research on Countermeasures to Promote High-Quality Economic Development in Shenyang through Central-Local Cooperation

Yang Wei

Liaoning Financial Vocational College, Shenyang, Liaoning 110000

Abstract： In the context of the deepening promotion of the Northeast revitalization strategy in the new era, Shenyang, as the core carrying area for the transformation and upgrading of the country's old industrial base, urgently needs to break through institutional barriers and activate high-quality development momentum through deepening central-local cooperation. This paper systematically analyzes the practical foundation and realistic bottlenecks of central-local cooperation in Shenyang, and proposes countermeasures such as using dynamic lists of powers and responsibilities to standardize the division of central and local authorities, relying on leading central enterprises to build a mixed-ownership technology transformation platform, and innovating data sharing and talent cultivation mechanisms. Research shows that it is necessary to seek a dynamic balance in the central-local game, deepen central-local cooperation with the help of new development scenarios, and provide support for the high-quality economic development of Shenyang.

Keywords： central-local cooperation; regional economy; high-quality development; industrial synergies

引言

东北振兴战略自实施以来，已取得阶段性成果，但随着国内外经济形势的深刻变化，进一步深化该战略的需求愈发迫切。沈阳作为国家老工业基地，是东北地区重要的经济、文化和交通中心，其转型过程具有典型性。在经济发展的进程中，中央与地方之间的利益协同变得极为迫切。一方面，中央需要通过宏观调控，推动区域协调发展，实现国家战略目标；另一方面，地方政府则期望借助政策资源，提升本地经济实力，改善民生。沈阳在老工业基地转型过程中，如何平衡央地利益，实现资源的最优配置，是推动沈阳经济高质量发展的关键问题^[1]。

一、央地合作的理论框架与沈阳实践基础

（一）央地合作的理论内涵与运行逻辑

基于政府间关系理论，央地合作的核心在于合理的权责分配、利益共享与风险共担机制。中央政府凭借强大的统筹力，能够从国家整体战略高度，制定宏观政策，调配全国资源，引导产业发展方向。而地方政府则拥有贴近市场、了解本地实际情况的

优势，具备更强的能动性，能够根据当地特色，灵活落实中央政策，推动区域经济发展。这种辩证统一的关系，要求在央地合作中，既不能过度强调中央的集中管理，忽视地方的积极性，也不能让地方各自为政，破坏国家整体战略布局。例如，在基础设施建设领域，中央可以制定统一的规划和标准，保障全国交通网络的互联互通；地方则负责具体项目的实施，根据本地的地理环境 and 经济需求，优化项目设计，提高建设效率。

课题信息：本文系沈阳市社科联立项课题“以央地合作推动沈阳地区经济高质量发展的对策研究”（编号 SYSK2024-01-098）的阶段性研究成果。

（二）沈阳经济高质量发展的现实需求

近年来，沈阳经济虽取得一定进展，但与东部发达地区相比，仍存在较大差距。从经济增长数据来看，根据沈阳市统计局、国家统计局沈阳调查队发布的《2024年沈阳市国民经济和社会发展统计公报》，2024年沈阳地区生产总值（GDP）为9027.1亿元，比上年增长5.2%。其中，第一产业增加值329.3亿元，增长4.3%；第二产业增加值3167.5亿元，增长5.0%；第三产业增加值5530.3亿元，增长5.3%。产业结构方面，传统制造业占比较高，新兴产业发展相对滞后。在就业方面，沈阳市作为东北地区重要的经济中心和工业基地，近年来在产业转型与就业质量提升方面取得了一定进展，但与南方发达城市相比，仍存在高端人才就业机会不足、结构性矛盾突出等问题。从就业质量来看，沈阳市的城镇调查失业率维持在合理区间，但就业结构呈现“传统行业占比高、新兴产业吸纳弱”的特点。统计数据显示，装备制造、金属加工等传统工业仍是就业主力，而信息技术、生物医药等高附加值产业规模较小，导致高技能岗位供给有限。这些数据表明，沈阳迫切需要通过产业升级和创新驱动，实现经济的高质量发展^[2]。

（三）央地合作的历史经验与现存问题

1. 正面案例

沈飞集团与沈阳地方政府的深度合作，堪称央地协同发展的典范。作为我国航空工业的重要支柱企业，沈飞集团拥有深厚的技术积累和顶尖的科研人才队伍，长期专注于航空飞行器的研发、设计与制造，其在战斗机等领域的技术突破代表着我国航空工业的前沿水平。在合作进程中，沈阳地方政府充分发挥服务职能，通过一系列政策举措助力产业发展。在土地资源调配方面，政府为沈飞及其配套企业规划出专门的产业用地，确保项目顺利落地；税收优惠政策则减轻了企业运营负担，使企业能够将更多资源投入技术创新与产能提升。同时，地方政府全力协助建设航空配套产业园区，以完善的基础设施和优质的营商环境，吸引了航空材料、零部件加工、航空电子等大量上下游企业入驻。

这种合作模式产生了显著的协同效应。一方面，产业链的完善让沈飞集团得以将部分配套业务本地化，缩短供应链长度，降低运输成本与沟通成本，同时保障了关键零部件的供应稳定性；另一方面，大量中小企业围绕沈飞形成产业集群，通过专业化分工与协作，实现生产要素的高效配置，形成规模经济与范围经济，提升了整个航空产业的竞争力。更重要的是，产业集群的发展带动了地方就业，促进了相关服务业的繁荣，推动沈阳经济结构优化升级，为央地合作探索出一条互利共赢的可持续发展道路。

2. 负面桎梏

尽管央地合作在推动沈阳经济发展中取得一定成效，但深层次体制机制矛盾仍衍生出诸多现实困境。政策执行碎片化问题尤为显著，中央部门与地方机构、地方不同职能部门间存在明显的“条块分割”现象。中央制定的产业扶持、区域发展等政策在向上传导时，常因部门权责边界模糊、信息共享机制缺失，导致政策执行方向偏离初衷。土地与金融资源配置错位也制约了合作效能。土地审批环节，由于央地土地管理权限划分复杂，涉及自然

资源部垂直管理与地方属地管理的交叉，加之审批流程繁琐、层级众多，项目从申报到获批需历经漫长周期，使得企业错过最佳投资时机，部分重点项目长期停留在规划阶段无法落地。金融资源配置方面，银行等金融机构受信贷政策与风险评估机制影响，倾向于向央企、国企等大型企业提供融资，而地方大量具有创新潜力的中小企业，即便拥有良好的发展前景，也因缺乏抵押物、经营周期短等因素，难以获得充足资金支持。与此同时，部分低效国企项目因历史遗留问题持续占用金融资源，造成资源错配，加剧了沈阳经济结构调整的难度。

二、沈阳央地合作的瓶颈诊断

（一）体制机制层面的结构性矛盾

中央垂直管理体系与地方横向治理间的结构性矛盾，本质上源于政府治理体系中条块分割的制度特征。中央政府基于全国一盘棋的战略考量，通过垂直管理部门对特定领域实施标准化管控，以保障政策执行的统一性和权威性；而地方政府则需兼顾经济发展、社会稳定等多元目标，在横向治理架构下追求辖区利益最大化。这种制度设计在环保领域形成显著张力：央企作为国民经济的重要支柱，需严格遵循生态环境部等部委制定的排放标准，投入大量资金用于污染防治设施建设、环保技术升级以及碳排放监测，部分企业的环保支出甚至占运营成本的15%–20%。地方政府为完成GDP增长、固定资产投资等考核指标，在招商引资过程中往往采取更为灵活的环保监管策略。这种差异不仅加剧了央地之间的信任鸿沟，更让央企在沈阳开展业务时对环保投入有所顾虑，使得环保设施建设与升级的推进面临阻碍，严重制约了区域经济向绿色、可持续方向转型的进程^[3]。

（二）政策工具协同性不足

税收分成机制僵化，严重影响了央地合作的积极性。在现行税收体制下，央地之间的税收分成比例相对固定，无法根据实际情况进行灵活调整。这导致在一些跨区域项目中，地方政府的税收收益无法与投入相匹配，降低了地方参与合作的积极性。跨区域项目审批周期过长，增加了项目的时间成本。由于涉及多个部门和层级的审批，项目在审批过程中往往需要耗费大量时间，导致项目进度滞后。创新平台重复建设问题也较为严重，中央和地方在建设创新平台时，缺乏有效的统筹规划，导致资源浪费。例如，在某一领域，中央和地方分别建设了多个功能相似的创新平台，但由于缺乏协同，这些平台之间无法实现资源共享，降低了创新效率^[4]。

（三）要素流动壁垒与产业升级阻力

人力资源“虹吸效应”导致本地技能型人才流失严重。一线城市和发达地区凭借更好的发展机会和生活条件，吸引了大量沈阳的技能型人才，使得沈阳在产业升级过程中面临人才短缺的困境。央地数据共享平台缺失，制约了智能制造业的发展。在数字化时代，数据已成为重要的生产要素，但由于央地之间缺乏数据共享平台，企业无法获取全面、准确的数据，影响了智能制造业的发展。例如，当智能制造业企业在进行生产决策时，需要获取

行业内的相关数据，但由于央地数据无法共享，企业只能通过有限的渠道获取数据，导致决策的准确性受到影响。此外，在资本流动方面，也存在一定的壁垒，一些央企的资金难以流向地方有发展潜力的项目。

三、深化央地合作的对策体系构建

（一）机制创新：构建“双清单+容错激励”治理框架

“双清单”即权力清单和责任清单。通过明确央地双方的权力和责任，避免出现权力交叉和责任推诿的现象。权力清单详细规定了央地在各个领域的管理权限，责任清单则明确了双方在项目实施、政策执行等方面的责任。同时，建立容错激励机制，鼓励地方政府在改革创新过程中积极探索。对于在央地合作中勇于创新、但因不可预见的原因导致失败的项目，给予一定的宽容和支持，营造良好的创新氛围。例如，在新兴产业发展项目中，地方政府在执行过程中由于市场环境变化等不可预见的因素导致项目失败，但如果地方政府在项目实施过程中尽到了应尽的责任，就应该给予一定的宽容，而不是一味地追究责任^[5]。

（二）产业协同：打造“头部央企+地方集群”生态圈

以头部央企为核心，带动地方中小企业形成产业集群。头部央企凭借其技术、资金和品牌优势，在产业生态圈中发挥引领作用。地方政府则通过政策引导，吸引相关中小企业围绕央企进行配套生产，形成完整的产业链。例如，在汽车产业领域，以某央企汽车制造企业为核心，地方政府可以引导零部件生产企业、物流企业等在周边集聚，形成汽车产业集群。通过这种方式，不仅可以提高产业的整体竞争力，还可以促进地方经济的发展，实现央地共赢。

（三）要素整合：实施“人才-数据-资本”三位一体赋能计划

在人才层面，构建央地双向人才流动共享机制，推动人才资源跨领域优化配置。鼓励央企建立“技术专家下沉服务”制度，

选派高级工程师、技术骨干到沈阳地方企业开展技术指导、工艺改进和员工培训；同时，设立地方人才专项培养计划，每年定向输送管理和技术人才到央企参与重大项目研发与运营，实现知识经验双向传导。数据领域需加快建设央地数据共享平台，整合工信、统计、自然资源等部门数据资源，制定统一的数据标准与接口规范，消除数据孤岛，为智能制造、智慧城市建设提供数据支撑。资本方面，设立央地合作产业基金，重点投向高端装备制造、新能源等战略性新兴产业，撬动社会资本参与沈阳产业升级^[6]。

（四）评估优化：建立动态监测与反馈调整系统

构建由经济贡献、社会效益、生态环境、创新能力四大维度组成的科学评估指标体系。经济维度聚焦项目产值、税收增长、产业链带动效应；社会效益关注就业吸纳、民生改善；生态环境指标涵盖节能减排、污染治理成效；创新能力则考量专利产出、技术突破。通过季度数据采集与年度综合评估，运用大数据分析 and 动态预警模型，精准识别项目推进中的堵点。根据评估结果，灵活调整资金支持、政策倾斜方向，确保央地合作项目在质量、效益、可持续性上达成预期目标。

四、结论

本文通过对央地合作推动沈阳地区经济高质量发展的研究，表明央地合作在沈阳经济发展中具有重要作用。在央地合作过程中，需要在央地博弈中寻求动态平衡，充分发挥中央的统筹力和地方的能动性。通过构建合理的体制机制，优化政策工具，打破要素流动壁垒，推动产业协同发展。未来，随着自贸试验区升级、中欧班列枢纽建设等新场景的出现，沈阳应抓住机遇，进一步深化央地合作，推动经济高质量发展。在新的发展阶段，央地双方需不断探索创新合作模式，为沈阳经济的可持续发展注入新的活力。

参考文献

- [1] 齐洪华. 东北地区持续深化央地合作的对策研究 [J]. 北方经济, 2024 (07).
- [2] 金迈平. 国资央企强化战略支撑 助力东北全面振兴 [J]. 现代国企研究, 2023 (10).
- [3] 柳学信, 唐晓萌, 孔晓旭, 曹成梓. “央地合作”对地方国有企业创新质量的影响 [J]. 管理学报, 2024, 21 (09).
- [4] 庞凤喜, 董怡君. 分税制改革三十年: 央地税收关系画像及其效应分析 [J]. 税务与经济, 2024(6): 4-15.
- [5] 齐洪华. 东北地区持续深化央地合作的对策研究 [J]. 北方经济, 2024(7): 40-43.
- [6] 寇宗来. 关于数字经济创新发展的基本逻辑思考——从数据资产到数据资本的演进 [J]. 新金融, 2024(6): 11-14.