

以体制创新为关键环节和根本动力 加快老工业基地调整改造步伐

张丽娜

(国家发展和改革委员会经济体制综合改革司, 北京 100824)

摘要: 体制问题是东北老工业基地落后的根本问题, 所以体制创新是振兴东北的根本出路。体制包括方方面面, 包括促进国有资本的改组和流动、转变政府职能、加快要素市场化、完善社会保障体系、支持发管企业发展和扩大对外开放, 其国有企业体制的改革是重中之重。在进行体制创新的同时, 还要正确把握其与其它举措之间的关系。只有实现有机结合, 才能发挥各种措施的最大效应。

关键词: 体制创新; 改组; 职能转变; 有机结合

中图分类号: F2 **文献标识码:** A

东北老工业基地落后的状态是多种深层次矛盾的共同作用所致, 而其中的根本原因在于体制。东北地区在国有企业治理、政府职能、社会保障体制、生产要素市场化等方面存在着体制落后的问题, 所以体制创新是振兴东北的根本出路。本文将就此从三个方面探讨东北老工业基地的体制创新之路。

一、体制创新是实现老工业基地调整、改造和振兴的关键环节

党的十六大提出新世纪头二十年全面建设小康社会的奋斗目标, 并将支持东北地区等老工业基地加快调整和改造, 支持以资源开采为主的城市和地区发展接续产业作为实现这一目标的重大举措之一。东北三省原油产量占全国的2/5, 木材提供量占全国的1/2, 商品粮占全国的1/3, 电站成套设备占全国的1/3, 汽车产量占全国的1/4, 造船产量占全国的1/3, 钢产量占全国的1/8, 重型装备及重要军品生产的相当部分集中在东北, 极具发展潜力。实施老工业基地调整、改造与振兴, 是我国新世纪、新阶段全面建设小康社会的重大历史任务, 深化国有企业改革, 全面的体制创新是完成这一任务的关键环节和根本动力。

第一, 加快体制创新, 是促进老工业基地成为新的经济增长点的制度保证

全面建设小康社会最重要的标志就是到 2020 年实现国内生产总值比 2000 年翻两番。相要求年均经济增长速度达到 7.29%左右。实现这一增长速度, 必须促进区域经济社会协调发展, 培育新的经济增长极。改革开放以来我国通过创办经济特区, 创造了珠江三角洲的经济发展奇迹; 通过开发浦东这个“龙头”, 促进了长江三角洲整个“龙身”的腾飞; 通过引进外资、改造传统产业, 发挥城市与产业的联动效应、实现资源互补与优势整合, 增强了“环渤海”这个具有“东来西往、南联北开”区位优势地区的经济发展活力和潜力; 通过实施西部大开发战略, 逐步把西部推入了健康发展的快车道。加快东北这个GDP问题占全国1/10、具有很强发展潜力的老工业基地的调整、改造与振兴, 必将形成继“长三角”、“珠三角”、“环渤海”地区以及西部大开发之后的又一富有活力的增长极, 大大拓展我国经济增长空间。

如何培育这个新的经济增长极，政府应当给予必要的支持、促进政策，但更重要的是必须发挥市场机制在资源配置中的主导性、基础性作用。这些年的实践证明，哪里的改革搞得好，体制创新力度大，市场化程度高，哪里的发展就快。因此，应当以改革开放促进结构调整、促进企业改组改造，以体制创新带动管理创新、科技创新和观念更新，以经济体制转轨推进经济增长方式转型，坚持“先改革、后改造”的原则，主要通过体制创新、依靠市场机制培育东北老工业基地成为国民经济的重要增长极。

第二，加快体制创新，是使老工业基地在新型工业化进程中发挥中坚作用的基本条件

实现工业化，走科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路子，是我国推进现代化建设的历史任务和必然选择。东北老工业基地作为新中国工业的摇篮，其主导产业是以装备制造业为主体的重化工业，在于在进国家工业化和走新型工业化道路中应当发挥十分关键的作用。并且，老工业基地本身的振兴，也必须走新型工业化的路子。要实现上述目标，老工业基地自身首先必须焕发青春，增强活力，真正成为中坚力量，其首要途径就是实现体制创新。否则，老工业基地不仅无法在推进新型工业化过程中担当起重任，自身也很可能会走向衰败。

第三，加快体制创新，是老工业基地获得经济全球化带来的新机遇的有效途径

随着经济全球化的推进，国家间的产业结构调整 and 转移不断加快，为我国融入国际产业分工提供了巨大空间，我国将可能成为世界主要制造业基地之一。东北老工业基地集中了相当部分民族工业，特大型、大型企业分布集中、配套能力较强，具有利用大好的国际环境，整合资产、技术、人才等各类生产要素，壮大实力，提高产业和企业竞争力的良好基础。

经济全球化的利益是通过市场经济规则传导的，要使老工业基地获得经济全球化导致的产业结构变化带来的机遇成为技术先进、实力雄厚的重化工业基地，并有力地带动周边经济乃至全国经济，根本的途径是加速市场化改革，建立一整套符合国际经济规则的、具有活力和效率的经济体制和运行机制。

第四，加快体制创新，是老工业基地自身改革发展的根本出路

随着改革开放的不断深入，东部沿海地区工业基地经济结构调整步伐加快，经济和社会发展逐渐步入良性循环轨道，而东北老工业基地体制性和结构性矛盾却日益显现，与沿海发达地区的差距扩大，在整个国民经济发展中的地位也有所下降。东北老工业基地体制创新的步伐比较而言是不够快的，特别是在国有经济布局战略性调整与国有企业改制改组方面，还未能有效摆脱计划经济体制及其思想观念的束缚。沿海地区工业基地重新焕发生机的经验表明，必须以体制创新为动力，深化国有经济改革，推进国有经济战略性调整和国有企业的战略性改组，推进现代企业制度建设，借此带动城市功能的加快转型和产业结构的迅速升级。要使老工业基地重振雄风，再现辉煌，实现可持续发展，关键是深化改革，推进体制创新和机制创新，消除经济发展和调整改造的各种体制障碍。

二、以国有企业改制改组为重点全面推进老工业基地的体制创新

振兴东北等老工业基地，企业是主体，结构调整是主线，制度安排是关键环节，加快发展是战略目标。

(一)、以建立地方国有资产出资人制度为契机，推动国有资本在更大范围的流动和重组，加快国有企业股份制改造和公司制改革步伐，建立比较完善的现代企业制度

十六大提出了深化国有资产管理体制改革的要求，按照这一要求，上半年国务院成立了国有资产监督管理委员会，颁布了《企业国有资产监督管理暂行条例》。国资管理体制改革的意义，决不仅仅是建个独立的机构，搞一支专门的队伍，而是要落实国有资本出资人代表，维护国家作为资本所有者的权益，搞活国有资本经营。这中间，涉及到政府社会公共管理职能与国有企业出资人职能分开、政企分开、所有权与经营权分离；涉及到中央和地方国有资产的划分、国有资产运营体制建设；更涉及到国有经济的战略性调整，公有制尤其是国有制多种有效实现形式的拓展，现代企业制度建设等，这将为各个地方实施国有企业改制改组提供广阔的空间。东北等老工业基地要抓住深化国有资产管理体制改革，建立地方国有资本出资人制度这一有利机会，要在一下几个方面作深入的改革：

一是加快老工业基地国有经济的战略性调整，以提高经营效益为中心，建立国有资本灵活进退的机制。总体上说，要抓住“整合”——优化国有资产配置、“搞活”——活跃国有资本运营两个关键点，打破单个企业、单个行业、单个区域调整重组的局限，在更大范围、更大空间、更大规模统筹实施国有资本的流动与重组。具体看，要着力推进三个方面的改革：

第一，通过存量资产结构调整和增量资本倾斜，适当收缩投资面，进一步将优质国有资本集中到关系国家经济命脉的重要行业扣关键领域，提高国有资本的控制力。

第二，创造条件，使一般竞争性领域的国有资本，在市场公平竞争中实现优胜劣汰。社会上有一种说法认为国有资本都要从竞争性领域退出，或者至少要从一般竞争性领域退出，我想这样做不一定符合市场经济原则。就象我们对非公有制经济的发展不要进行歧视性限制一样，对竞争性领域的国有资本，也不应要求全面退出，其进退应该由市场机制决定，即由其在市场的竞争力来决定。

第三，对目前负担沉重、资不抵债、预期效益差、无发展潜力的国有企业，国有资本应尽快坚决退出。退出的方式要从当地实际出发，可以是整体出售，可以是引进民营资本和外资参股，还可以在保证公开、公正的前提下搞“管理层收购”等等，具体采取什么方式要因企制宜。

在上述改革的基础上，建立国有资本灵活进退的机制。根据国家和地区的战略需要和经营目标，通过产权和证券市场搞活国有资本，整合和优化资本结构，实现国有资本保值增值和推进公益事业发展的目的。

二是加快规范化的股份制改造和公司制改革，大力发展混合所有制经济。什么形式能搞好国有企业、搞活国有资本，我们就应该采取什么样的形式。这些年的实践表明，股份制改造和公司制改革，是使国有企业转换机制、提高活力和效率的良好途径，是公有资本特别是国有资本的有效实现形式，应该继续大力推进。能进行股份制、公司制改革的要尽可能按需要进行改革。通过改革，大力发展国有或公有资本控股、参股的混合所有制经济。股份制、公司制改革的关键是要规范化，特别重要的有三个方面：

第一，建立规范的企业财产组织形式。要大力推进股权多元化，除特别重要的领域外，能不搞国有全资的尽量不搞国有全资；必须搞国有全资的，也尽量不要搞单一国有机构的独资，要吸收国有股和多个国有法人股形成联合“独资”；能够不控股的，尽量不控股；可以相对控股的，尽可能不搞绝对控股。某些适宜企业特别是竞争性领域中比较重要的企业，可以试行“黄金股”的办法。这样做不仅可以实现以少量国有或公有资本控制、影响大量的非公有资本的目的，还可以使国有或公有资本利用以非公有资本为主要比重的多元产权架构和市场化的企业运行机制“借鸡生蛋”，获得利益。这样做，还使国有或公有资本在进退上保持了主动地位，从而依此实现了特定的经济和社会目标。

第二，建立规范的法人治理结构。实行股份制改造的企业，要依规确立股东会、董事会、监事会和经理层的职责，既不形同虚设，亦不相互侵占，真正做到各负其责、协调运转、相互推动、有效制衡。从我国实际出发，国有企业改制中推进规范的法人治理结构建设，特别要处理好两个关系。一个是党管干部与市场机制选择经营管理者的关系。要努力探索在坚持党管干部原则下，通过市场机制选择企业经营管理者的有效途径。能否考虑，党组织管选择标准、选择程序以及选择后的监督，而具体的选择过程则通过公开招聘或市场推选的方式进行，依此形成优秀管理者脱颖而出而又不断提升自身素质的良性机制。另一个是“新三会”与“老三会”的关系。要通过“双向进入、交叉任职”等方式，尽可能将多头管理归并到规范的所有者、经营者制衡框架上来，减少掣肘，形成合力，推动企业良性运营。

第三，建立规范的激励制度。激励是促使企业经营者尽职尽责并创造性开展经营活动的重要保证。推进企业激励制度建设，要把握两个关键方面：一个是年薪制、持有股权等分配激励措施的实行应该与经营者的市场选择有机结合起来，这样才能实现合理激励与有效激励；另一个是激励和约束要相对等，在激励中约束，通过约束形成激励。

三是按照国家深化垄断行业改革的要求，积极推进老工业基地的基础设施和市政公用事业改革。垄断行业改革的方向是，实行政企分开、创新企业制度、强化竞争机制、实现规模经营、改善政府监管。老工业基地在按照国家统一部署，结合实际搞好电力、电信等行业改革的同时，要着重抓好市政公用事业改革，解决其投入不足、设施老化、机制僵化、效益低下的问题。要放宽市场准入，鼓励社会资金、外国资本采取独资、合资、合作等多种形式，参与市政公用设施的建设。对供水、供气、供热、污水处理、垃圾处理乃至城市交通等经营性市政公用设施的建设，应公开向社会招标选择投资主体，从而实现投资主体多元化和经营市场化。

四是按照政事分开的原则，改革国有事业单位管理体制。长期以来，国有事业单位为经济社会发展作出了巨大贡献，但也积淀了大量的体制问题。在某些事业单位，甚至集中了目前政府和企业两方面存在的所有体制弊端。它们不是政府，但拥有相当的行政权力；不是企业，却能自由地开展盈利性经营活动。形象地说，是“既可以得计划经济的好处，又可以揩市场经济的油水”，国有事业单位的现行管理体制已成为经济和社会发展的障碍，一些地方已着手展开改革。老工业基地实行体制创新，应当把推进事业单位的改革作为重要组成部分。改革的基本思路是，采取分类推进的办法，将必须由政府提供与完全或部分可以由市场提供的社会事业区别开来，相应地将国有事业单位改为政府机构、企业或社会中介组织等。老工业基地应特别注重把由政府机构转变而来的管理性事业单位作为改革重点，为企业发展创造良好的市场环境。

（二）、以审批制度改革、投资体制改革、完善公共管理体系为重点，加快推进政府职能转变

改革政府经济管理体制、转变政府职能已成为当前和今后改革的重心。这对于需要创造良好软硬件环境的老工业基地尤为重要。建立廉政、服务型的政府，决策透明、政策公开，建立投资绿色通道，优化企业发展的服务环境，会比给企业优惠政策重要得多，其效应也大得多。老工业基地应以此为重点，抓住关键性环节，着力推进政府职能转变。

总的来看，从传统的计划经济体制转向社会主义市场经济体制，相应要求政府管理实现三个方面的转变。

第一，要从“无所不为”的低效政府转变为“为所必为”的高效政府。“无所不为”，面面俱到，事事都管，不仅会抑制市场竞争主体的活力，也会使政府部门自身因精力、财力有限而处于捉襟见肘、手忙脚乱之中，其结果必然是机构臃肿、职能交叉、人浮于事、效率低下。要结合机构调整，调整政府管理范围，切实将政府工作“为所必为”，才能大有作为。

第二，要从热衷于“管、审、批”的干预型政府转变为致力于“扶、帮、助”的服务型政府。计划经济体制管制、审批等手段对企业等进行干预，总体上是把微观主体的干预转为服务，把工作重点放在定规立制、扶优惩劣、排难解困上。只有从服务的角度去管理，才能适应市场经济的要求，政府对企业管理的内容和方式上才会适当，也才能真正达到促进生产力发展的目的。

第三，要从为国有经济服务的“倾斜”政府转变为为整个国民经济服务的“全面”政府。这是坚持和完善基本经济制度，贯彻“十六大”提出的两个“不动摇”精神的需要，也是促进国民经济持续发展、社会全面进步的需要。

围绕政府管理经济的体制改革，转变政府职能，当前要着力推进如下三个方面的改革：

一是深化行政审批制度改革。总体上讲，我国现行审批制度集中了很多弊端：从审批对象看，审批事项过多、审批范围过广，政府管了很多不该管的事情；从审批主体看，审批的权力主体过多，同一件事“多头有责”与“无人负责”并存，“多头审批”与“实际上的一个人说了算”并存；从审批过程看，审批的条件、内容、环节、标准、时限、程序不规范、不明确，公开性、透明度不够，效率低下；从审批性质看，重事前审批、轻事后监管现象严重，重收费轻服务；等等。这些过多、过滥、不规范的行政审批，已成为推进政企分开和转变政府管理经济方式的主要障碍，阻碍了市场体系的正常发育和有序运行，带来了高昂的管理成本，强化了重复建设和结构畸形，甚至导致严重的腐败行为与社会不公，必须下大力进行改革。

行政审批制度改革的方向是，充分发挥市场机制在资源配置中的基础性作用，坚决将不符合政企、政事、政资分开原则、妨碍市场开放和公平竞争以及实际上难以有效发挥作用的行政审批，予以取缔；将可以用市场机制代替的行政审批，通过市场机制运作；对于需要保留的行政审批，要建立健全监督制约机制，做到审批程序严密、审批环节减少、审批效率明显提高、审批责任追究得到严格执行。概括起来，就是实现行政审批的法制化、合理化、科学化、制约化、公开化。

去年以来，国务院先后两批分别取消了789项、406项行政审批项目，并将若干行政审批项目移交行业组织或社会中介组织管理。各地区、各部门也在积极推进这项改革。东北等老工业基地受传统体制的影响程度较深，因此，推进行政审批制度改革的紧迫性更强。应该进一步解放思想，把改革的步子迈得更大，推出更坚决、更彻底措施。

二是大力推进投资体制改革，牢固确立企业的投资主体地位。投资体制改革的核心是投资审批制度改革，而这也是行政审批制度改革的重点内容。目前国务院有关部门正在制定投资体制改革方案，改革力度前所未有，年内可望出台。实现老工业基地的振兴，必须建立适应市场经济的投资体制，要按照相应的政府管理权限，推进这一改革：进一步缩小政府审批范围，确定企业的投资主体地位；规范政府投资行为，推进政府决策的科学化、规范化，增强透明度和公开性，简化程序，提高效率，建立健全政府投资决策的约束机制；改进投资宏观调控方式，实现主要借助行政审批向综合运用经济、技术、法律和必要的行政手段的转变，注重间接调控方式，发挥规划指导、政策引导、信息发布和规范市场准入的作用。

三是以建立完善的突发事件应对机制为切入点，完善公共管理体系。目前国家正在建立完善的突发事件应对机制，老工业基地也应将之作为转变政府职能、完善公共管理体系的重要措施，重点强化公共产品供应能力、公共政策绩效考评机制，健全政府信息披露机制，增强快速执行能力。

(三)、以加快生产要素市场化步伐为重点推进现代市场体系建设，为老工业基地的国有企业

改制改组创造良好的市场环境

市场化程度特别是要素市场发育相对比较滞后，制约了国有资本布局的战略性调整和国有企业的改制改组。要抓住重点，加快东北等老工业基地市场体系建设。

一是加快资本市场建设。首先要进一步规范发展机构投资和投资基金，促进货币市场与资本市场的对接，增强证券市场的资源配置能力，逐步扩大企业直接融资比重。提高东北等老工业基地符合条件的企业进入股票和债券市场直接融资的比例，这是必要的。其次，要规范发展期货市场，经过 1999 年以来的整顿，我国期货市场的规范化程度不断提高，增加符合条件的期货交易品种已成大势所趋。在这方面，地处东北老工业基地、具有区位优势的大连商品交易所是可以有所作为的。

相应地，要加快金融体制改革，与老工业基地调整、改造直接相关的是：在完善监管的前提下，根据国家统一政策，通过改组和新建，适当发展民营金融机构特别是地方性民营金融机构；推进中小企业融资支持工程，拓宽多种形式的中小企业融资渠道；探索建立企业信用担保体系和独立信用评价体系，推动企业和个人信用服务体系建设。

二是进一步规范发展产权交易市场。发展产权市场，能够活跃企业产权交易，丰富企业配置生产要素的方式降低企业重组成本，有利于建立优胜劣汰机制，优化存量资源配置，促进产业结构的优化调整和行业整合。因此，产权市场是推进国有资本战略性重组、实现企业产权多元化、促进企业建立规范的现代企业制度的必要平台。老工业基地应该大力发展产权交易市场，为更大范围推进企业重组提供产权交易服务，努力在竞争中形成立足东北、联通全国的产权交易市场。

三是规范发展土地市场。东北老工业基地的调整、改造，土地问题十分重要，要通过“退城进郊”、“腾笼换鸟”等多种方式，盘活土地资源，多在存量上做文章。要全面推行国有经营性土地使用权招标、拍卖、挂牌出让制度。最大限度减少协议转让，并增强其透明度。实现城镇规划的法制化和科学化，杜绝建设用地的随意性。

四是大力推进流通现代化。积极发展连锁经营、物流配送、电子商务等现代流通方式，促进其向规模化、规范化方向发展。要通过现代流通方式推进传统商品批发市场的转型和改造，整顿和规范流通秩序。东北老工业基地的城市，素有就有面向大市场、参与大流通的传统，大胆引进外资流通企业特别是零售企业，通过竞争，促进区域内传统流通企业的制度创新。

(四)、围绕促进就业和体制创新的顺利平稳推进，加快社会保障体系建设

目前东北老工业基地调整、改造面临最困难和敏感问题包括下岗职工的再就业、新增劳动力的就业，也包括国有企业职工的身份转换及社会保障问题。在这方面，辽宁省完善城镇社会保障体系的试点取得了积极成效，下岗职工基本生活保障向失业保险并轨、基本养老保险个人账户取得突破，基本实现了 100 多万国有企业职工的平稳转移。辽宁的经验相对其他老工业基地有借鉴的意义。

进一步完善东北老工业基地社会保障体系。一是推进国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨，做好“三条保障线”衔接。工作中要优先保证社会保障体系正常运转，全力做到“两个确保”。二是重点解决重点行业、企业职工生活最困难群众的社保问题，下决心解决一批历史欠账。三是多渠道筹措社保基金，通过减持国有资产等方式充实社保基金。四是政府部门要给予必要帮助，切实解决企业办社会负担，有步骤地剥离重点大企业办社会职能，实现主辅分离。现在有一种观点和意见，就是大企业通过办社会消化了一部分政府负担，可否不一刀

切划出去？对此，可以讨论，但如果按规范的市场机制运作，还是应该尽量分离，交给政府或中介组织。五是把扩大就业作为老工业基地改革发展的重中之重，清除各种不利于增加就业的体制障碍建立有利于促进就业与创业的机制。要积极发展现代服务业等劳动密集型企业，认真落实促进再就业的各项政策措施，千方百计扩大就业和再就业。这里需要强调的是不但要着力解决有形的障碍而且要特别注意消除无形障碍。

(五)、毫不动摇地鼓励、支持和引导民营经济发展，促进以公有制为主体、多种所有制经济共同发展，进一步完善老工业基地的所有制结构

党的十六大提出两个“毫不动摇”巩固和发展公有制经济的同时毫不动摇地鼓励、支持和引导民营经济发展，有利于解决东北老工业基地所有制结构较为单一、国有经济比重偏高的问题，可以为老工业基地提供新的经济增长点，缓解就业压力，实现投资主体多元化充分竞争、充满活力的环境。在老工业基地，要结合国有资本的战略性重组以及国有企业的公司制改造，大力发展个体、私营等非公有制经济。

发展民营经济的重点是通过体制创新营造一个宽松的环境。要清除各种歧视性规定，在市场准入、税收政策等方面给予多种所有制经济同等国民待遇。要扩大民营资本的投资领域，鼓励和支持其投资参股能源、交通、电信和供水、供热、供气等基础产业和基础设施领域。要借助东北雄厚的产业基础和突出的制造业优势，在石油化工、装备制造、汽车零部件、信息产业等领域，着力培养一批经济实力强、技术层次高、有地区特色的大型民营企业。要支持民营资本和外国资本参与国有、集体企业改制，参股或控股现有竞争性领域的国有企业。要鼓励、支持民营企业做大做强，积极引导它们逐步建立规范的现代企业制度。

(六)、进一步扩大对外开放，促进国内外市场对接

调整、改造老工业基地，必须扩大对外开放。沿海地区经济快速发展的重要经验之一，就是以开放促改革、促发展，将开放作为改革和发展的重要手段。只有在更大范围、更广领域和更高层次上参与国际经济技术合作和竞争，全面提高对外开放水平，才能不断拓展老工业基地改革和发展空间，实现老工业基地的振兴。

实现对外乃至对内开放，最关键的是要从立足于或把重点放在给优惠政策，转变到主要是提供良好的和规范的制度环境上。这不仅是加入WTO后对各种所有制经济、各种类型的企业实行一视同仁的国民待遇的要求，也是经济全球化带来的转变政府职能的要求。要通过建立联通国内外市场、符合国际惯例和通用规则的市场体系环境和制度环境，保障对外开放的全方位、宽领域、深层次。这里需要强调的是，在招商引资中，应该要实事求是，不能采取引资前“求之若渴”、对外方提出的条件“满口应承”，引资后反而“束之高阁”，对需要解决的问题和要求“不理不睬”的做法。

要着眼于利用国内国际两种资源、两个市场，以推动东北亚经济合作为中心，构筑东北地区对外开放的新格局。要按照入世承诺，有序开放市场，进一步拓宽外商投资领域，不断推进物流配送、连锁经营以及金融、保险、证券、电信、外贸等服务业的对外开放工作。要加快实施“走出去”战略，利用老工业基地的产业优势，重点培育自己的跨国公司。

除上述六个方面的体制创新外，调整、改造老工业基地，还要深化农村经济体制改革促进城乡经济社会联动协调发展：一是全面推进农村税费改革及各项配套改革，促进农民增收减负。二是积极推进粮食流通体制改革。东北老工业基地是我国重要的商品粮基地，要积极探索与促进粮食流通市场化和农村税费改革相配套的保护性补贴机制，对粮农实行直接补贴，放开粮食价格和市场。三是在户籍、就业、教育、社会保障等制度层面打破制约农民工进城的体制性

障碍，取消歧视性政策，鼓励农村富余劳动力向非农产业和城镇转移，引导农村劳动力合理有序流动。四是推进以土地、户籍、投融资、行政管理体制改革为重点的综合改革，促进小城镇健康发展，加快老工业基地城市化进程。五是积极探索农业产业化经营的新路子。农产品深加工企业要在“公司加农户”的基础上，根据农民自愿原则，发展多种形式的农村合作经济组织，塑造服务型农业合作经济体系。

三、正确把握和处理体制创新与振兴老工业基地其他举措间的关系

体制创新最终是为老工业基地的经济社会发展服务。所以，体制创新的过程，应该是一个服从于生产力发展的目的与其他重要举措联动的过程。因此，要正确处理体制创新和其他方面的关系，或者说，以体制创新为基础，实现体制创新与老工业基地调整改造几个重要方面的有机结合。只有实现这些有机结合，体制创新才更有针对性才能发挥更加积极的效应。

第一，把体制创新与产业结构调整有机结合起来

产业结构调整是实现老工业基地振兴的重要环节。从大的方面来看，调整包括四个方面的内容：淘汰落后产业，用高新技术改造提升传统产业特别是大力振兴装备制造业积极发展高新技术产业，加快发展现代服务业。推进老工业基地的产业结构调整，一定要从实际出发，按照以下原则：一是体现资源优势，发展优势产业。不能离开自己的优势另搞一套。由于多种原因，地区产业同构成为我们国家产业体系的一个突出问题。过去很多地方投资搞汽车、冶金工业，在制订“九五”计划时，全国居然有二十多个省市区将汽车工业列为支柱产业，不少城市更是提出了打造“世界级”汽车城的宏伟构想。现在一说IT产业是朝阳产业，各地又争先恐后把IT产业作为支柱，象提出要建“数字地区”、“数字城市”，目前在计划或规划中把发展信息产业作为本地区产业重点的比例可能丝毫不低于过去把汽车作支柱产业的状况。其实，很多地方，是脱离实际，没有资源优势的。二是发展连带产业。要加强资源的综合利用和精深加工，拉长产业链条，不断提高附加值。三是发展潜力产业。有潜力的产业决不只是大家公认的IT一类的朝阳产业，其实，适宜地区经济、社会、自然基础的产业，有资源优势包括潜力资源优势的产业都属于有潜力的产业。要转变观念运用战略眼光，既要善于挖掘显性资源的潜在价值，更要重视那些宝贵的隐性资源。当我们换个角度观察问题时，今天的劣势常常会变成明天的优势。四是发展特色产业。特色就是优势就是竞争力，就是市场“通行证”。一个地方的产业没有特色贯市场竞争力终究有限。

从根本上说，产业结构调整与体制创新有关。所有制结构的调整、企业组织体系的重组、企业的优胜劣汰等直接制约产业结构的变化、产业的提升和产品的升级换代。而政府管理经济体制的变革、政府职能的转变，则意味着产业结构调整、变化的机制的根本变化，因而从根本上决定产业发展状况和产业结构形态。在西方特别是美国的宏观调控与管理中是没有产业政策的，主要是实施货币政策和财政政策，但美国的产业结构之所以不存在长时期的重复建设并且能够不断攀升，与其能动性的企业制度有着根本的关系，也就是企业一切照市场原则办事，什么赚钱就生产什么、经营什么。虽然也有一时的重复建设，比如说出现一哄而上的局面，但很快在激烈的竞争中实现了调整和淘汰。而企业或者说微观有没有能动性，与政府实施什么样的管理体制密切相关。所以，必须把体制创新与产业结构调整有机结合。注重通过推进所有制结构的调整、现代企业制度建设、改革政府管理经济的体制，推动产业结构的调整和升级。

总体来说，产业结构调整要坚持市场调节为主、配之以科学有效的政府宏观调控的原则。要在建立健全现代企业制度和完善市场秩序的基础上，使产业结构调整主要依靠市场来决定，政府把工作重点放在营造有利于投资创业和发展的良好环境上，并通过合适的政策手段包括规

划信息发布、财政税收政策等引导产业结构的合理调整和不断升级。

第二，把体制创新与解决历史包袱有机结合起来

东北老工业基地下岗失业人员多，就业和再就业矛盾突出，企业办社会负担重，社会保障欠帐多，债务包袱大。这在资源枯竭的城市和矿山尤为突出。这些都是非常棘手的问题，一定要慎重操作，否则就会带来复杂严重的社会问题。比如说，在职工身份转换问题上，给钱的办法是不能彻底解决问题的，近些年来，一些地方对下岗职工采取了用钱“赎买”或“买断”的方式“解除劳动关系”，但因为根本没有从根本上解决职工的吃饭问题，没有从机制体制上解决问题，不仅企业没有彻底解脱，并且，政府又背上了沉重的负担。解决这些问题，需要付出必要的改革成本，但关键还是要立足于改革，立足于建立新的机制把必要的成本支付与体制创新有机结合起来，花了钱必须买个新机制。用体制创新的办法解决历史包袱，操作思路要得当，可以考虑的途径至少有三个方面：一是立足于整合和盘活资本存量，一方面搞活企业，另一方面，为分流安置富余人员，提供必要的社会保障积聚资金；二是把重点放在寻求历史包袱根本解决的体制环境的构造上，如主要不是为下岗职工提供重新就业的岗位，而是致力于改善其自主创业的条件；三是建立体制性“防火墙”，力争用市场办法处置历史包袱，使已处置的历史包袱完全纳入新机制轨道，防止反弹。总之，解决历史包袱不能只看到困难，不能只依赖政府，不能只消极被动等待，要更多地用改革的思路和办法来考虑问题、解决问题。

第三，把体制创新与城市发展功能定位有机结合起来

城市经济社会的发展乃至功能的扩展和提升，从根本上说受制于体制。一个富有活力的城市在体制上必然占有优势，换句话说，体制的活力决定着城市发展的活力与动力，从而决定着城市的功能定位。从大的层面看，采取什么样的所有制结构、企业财产组织形式、政府管理方式，决定城市发展的特色、活力和潜力。从具体的层面看，户籍制度、就业制度、教育制度、住房制度、社会保障制度、投融资制度等等，都与城市发展和功能拓展密切相关。如户籍制度改革，其意义决不止于让农民进城，让外来人口落户，在理念上，它涉及到是开放性经营城市，还是封闭性经营城市；在实践上，它决定着城市是否能适应市场经济的发展，不断扩充内容、拓展功能。很多城市，户籍制度改革后，产业面扩大了，尤其是服务业拓展了，劳动者效率提高了，整个城市的活力和效率也提高了。改革户籍制度所带来的某些问题并不象一些同志认识的那样严重，石家庄的改革就是明证。而即使有些问题，说到底也是个管理问题。

老工业基地的很多城市与资源的生产开发密切相关，随着资源数量的变化、三次产业比重及产业内构成的变化、就业以及消费结构的变化等等，都迫切需要调整城市发展功能乃至重新定位。推动老工业基地资源型城市的经济转型，发展接续产业，增强可持续发展能力，有赖于体制创新，有赖于企业的能动性、个人的创造性和整个市场的活力。

所以，老工业基地的城市，要从现有基础出发，站在体制创新的高度，以开放的思想来谋划城市、经营城市，用市场化的办法来解决城市发展中遗留的老问题和面临的新挑战。一方面，在高度注重规划城市、建设城市、塑造城市新形象、改善城市环境的基础上，通过体制创新，特别是所有制改革等关键性体制创新，增强城市细胞的能动性和创造力，增强城市的吸引力和凝聚力，自主创造和借用外力相结合，促进城市发展。另一方面，要着眼于城市的所有资源，运用市场经济手段，盘活资产存量，特别要通过生产要素的市场化配置，把资源转变为资本，实现土地、资金、人才等生产要素的优化配置和效益提升，提高城市经济质量。总之，只有把体制创新作为发展城市的第一要件，才能大幅度地提升城市整体功能，形成城市新的生存支持系统、发展支持系统、环境支持系统、社会支持系统、智力支持系统以及相应的产业体系、服务体系

和管理体系、进而带动整个区域经济社会加速发展。

第四，把体制创新与政策扶持有机结合起来

调整、改造老工业基地，的确需要中央与地方各级政府的通力合作及必要的政策支持，目前国家有关部门正在研究相关的扶助支持政策。从国外看，一些国家为了推动产业结构调整，也采取一些诸如免税、贴息的政策。但必须看到，扶持政策毕竟是过渡性的、时效性的和有限的，可以解老工业基地燃眉之急，却不可能解决其长期积存的问题和包袱，更不可能从根本上解决问题。因而，只有紧紧抓住体制创新这个“牛鼻子”，才是老工业基地调整、改造、振兴的治本之策。也只有实现体制创新，国家的扶持政策才能真正派上用场、落到实处、取得成效。否则，国家投入再多的政策扶持，也不能激起联动效应，形成不了永久的“造血机制”。政府部门推出的各项政策，也一定要考虑以体制创新为前提，以挖掘老工业基地内部潜力为基础，以激发广大干部群众的积极性、创造性为着力点，以建立老工业基地内在、自主、良性循环的振兴体制为目标。

2003年10月召开党的十六届三中全会主要讨论研究完善社会主义市场经济体制问题，并明确指出，要坚持社会主义市场经济的改革方向，注重制度建设和体制创新。这就为调整、改造、振兴老工业基地进一步指明了方向。只要进一步解放思想、创新体制、扩大开放、加大调整力度，老工业基地就一定能够重振雄风，在新世纪全面建设小康社会的伟大征程中焕发青春，发挥越来越重要的作用。

Accelerating the Adjustment and Transformation of the Old Industrial Base with Innovation as the Key Step and Essential Motive

ZHANG Li-na

(The Reform Department of Market System under the National Development and Reform Commission,
Beijing 100824)

Abstract: The system question is the basic reason why the old northeast industrial base lags behind, so the system innovation is the fundamental outlet of northeast. The system includes every aspect, which includes promoting the reorganization and flowing of state-owned capital, changing the functions of the government, accelerating the marketization of factors, perfecting the social security system, supporting the private enterprises and opening to the outside world. The system reform of state-owned enterprise is the most important thing among them. In the meantime, we should deal with well the relation between system innovation and other measures. Only realizing organic combination, can we benefit most from all the measures.

Key words: system innovation; reorganization; transformation of functions; organic combination

收稿日期: 2003-12-12;

作者简介: 张丽娜(1955-), 女, 河北石家庄人, 国家发展和改革委员会经济体制综合改革司助理巡视员。