

加快国有企业制度创新，振兴东北老工业基地

徐传谔¹，刘振强¹

(1. 吉林大学 中国国有经济研究中心, 吉林 长春 130012)

摘要: 我国提出振兴东北老工业基地具有巨大的经济和政治意义。东北由于国有企业的比重较大，结构单一等问题突出，主要是因为制度方面存在许多的缺陷，制约了国有企业的改革和发展。本文主要从制度创新对国有企业改革发展的作用出发，东北老工业基地原有国有企业制度方面存在的缺陷，来分析使国有企业走出困境，构建国有企业制度创新的主要途径，并提出合理的配套措施。

关键词: 东北现象；制度创新；现代企业制度；出资人制度

中图分类号: F214 **文献标识码:** A

党的十六大胜利召开以后，我国经济进入了新一轮的高速发展和调整时期。温家宝总理今年两次深入东北，指出东北地区等老工业基地具有重要的战略地位，要把老工业基地调整、改造和振兴摆到更加突出的位置，用新思路、新体制、新机制、新方式，走出加快老工业基地振兴的新路子。温家宝说，党的十六大明确提出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发展接续产业。这是党中央从全面建设小康社会着眼作出的重大战略决策。

东北地区是我国近代工业起步较早的地区之一，经过建国以后特别是“一五”、“二五”时期的大规模经济建设，已基本形成了以钢铁、机械、石油、化工、建材、煤炭等重工业为主体的基础设施比较完善的工业基地。以沈阳、大连、长春、哈尔滨、吉林和齐齐哈尔等重工业城市为代表的东北老工业基地在全国经济发展中起着十分重要的作用，为新中国经济的发展曾做出过重大贡献。然而改革开放以来，尤其是实行社会主义市场经济以来，东北老工业基地的经济发展遇到了前所未有的困难。

深入探索“东北现象¹”的成因及制约东北老工业基地经济发展的因素，提出东北老工业基地经济发展的对策，不仅对振兴老工业基地经济，而且对实现全国经济改革和发展的总目标，都具有重要的意义。东北的国有企业比重大，结构不合理，所以振兴老工业基地主要是国有企业问题。并且国有企业在原有制度方面存在很大的缺陷，要打开新局面，走出新路子，必须对国有企业进行制度创新。

一、国有企业制度创新的经济学分析

(一) 制度和制度创新

制度经济学认为，制度是一系列被制定出来的规则，守法程序和行为的道德伦理规范，它旨在约束追求主体福利或效用最大化利益的个人行为。狭义的制度仅指制度安排，即约束特定行为模型和关系的一套行为规则。自从1912年美国经济学家熊彼特(J·Schumpeter)提出“创新”(Innovation)概念以来，“创新”一词无论是在理论界还是实际管理部门出现的频度越来越高。“创新”是指在经济活动中引入新的东西以实现生产要素新的组合，主要包括以下五个方面：第一，引入一种新的产品或者赋予产品一种新的特性；第二，引入一种新的生产方法；第三，开辟一个新的市场；第四，获得原材

料或半成品新的供应来源；第五，实现一种新的工业组织。²

从经济学的角度看，制度创新是指制度主体通过建立新的制度构建以获得追加利益的活动，它主要包括三个方面：反映特定组织行为的变化；反映这一组织与其环境之间的相互关系的变化；反映在一种组织的环境中支配行为与相互关系规则的变化。作为市场经济基本组织形式的企业，如果所有制结构不合理，产权不明晰，权、责、利不匹配、分配制度不合理或者组织治理结构不明确、管理混乱，就难以在激烈的市场竞争中求得生存和发展，因此，当前我们必须站在制度创新的高度，进一步深入研究和推进国有企业改革。

诺斯认为，制度创新是由于在现在制度下出现了潜在获利机会，这些潜在利益是由于市场规模的扩大，生产技术的发展或人们对现有制度下的成本和收益之比的想法有了改变等因素引起的³。制度创新是由制度非均衡引起的，又是制度均衡的实现，即是从制度非均衡向制度均衡的转变和飞跃。国有企业改革就是一种制度创新，它是由原有旧体制的弊端和矛盾引起，又是社会主义市场经济条件下国有企业管理体制的实现过程。在市场经济环境中，企业的生存和发展自始至终离不开创新。国内外企业发展的历史告诉我们：制度创新为企业发展提供有效机制保证，为企业带来活力。

（二）制度创新对国有企业改革的作用

我国国有企业改革已经采取了多种形式，并且持续的时间也比较长，但是收到的成效还是不理想，关键是改革中对原有制度的触动比较少。所以要深入改革，必须进行制度创新，因为制度创新对我国国有企业改革具有巨大的作用，主要表现在以下几个方面。

第一，制度创新有助于推动国有企业技术创新。在一般条件下，企业的制度创新决定着企业技术创新——新技术的不断运用，新产品的不断开发，市场占有率的不断提高。因为企业组织结构是否合理，决定着企业的决策水平与决策效率；而决策水平的高低与决策效率的快慢，不仅造成成本的大小，更主要的是直接影响企业能否及时有效地运用前沿技术。

第二，制度创新可以提高国有企业的管理水平。制度创新是为了使国有企业摆脱旧有体制的束缚，转到市场经济轨道上来，建立起与市场机制相适应，充满生机和活力的经营机制。它能够为管理提供动力机制，用现代的管理思想、组织、方法和手段，作用于企业管理的全过程，从而保证国有企业新的经营机制建立在管理科学的水平上。

第三，制度创新可以降低国有企业的改革成本。我国以前的改革主要采取的是渐进式的改革，它的时间长、阵痛小、风险低。国有企业承担了较大的改革成本，它在某种程度上制约了国有企业深化改革。国有企业制度创新可以有力地降低交易成本，减少市场中的风险，资源得到有效的配置，发挥最大的效率，这样就降低国有企业改革的成本，提高改革的效率。

二、国有企业制度创新的回顾

自 50 年代，虽然人们不断要求改变现行的国有企业管理制度和运行规则，如“放权让利”，但由于国有企业多次制度创新的收益都明显大于和持续大于现行制度的收益，如“集中与分散”，“放权与让利”的调整。因此，国有企业的制度实际有效供给不足和制度创新能力不足，不会发生真正意义上的制度创新。这个时期，我国国有企业的调整只是在传统的计划经济体制下进行的，因此保持了国有企业的制度均衡。80 年代中期以来，国有企业制度创新的潜在收益明显大于和持续大于现行制度收益，如“承包制”，“租赁制”，“股份制”和“现代公司制”等国有企业的制度创新，其创新收益明显大于创新成本。但是这些创新还存在许多的弊端。其主要原因有：①企业下放，改变了企业的行政隶属关系，并

没有触及企业制度这个国有企业缺乏效率的根源；②扩大企业自主权，无论是开始的物质刺激，还是后来的利润留成制度，都存在刺激效果递减的问题；③企业承包制的实质是把企业产权，即大部分剩余控制权和一部分剩余索取权转让给企业承包人，于是出现了企业资产的“一物二主”的问题，这样一种制度安排，使国有企业的财务状况持续恶化，亏损不断增加。

对国有企业进行一系列的改革之后，效果不尽人意。在原有计划经济体制框架内，对国有经济的局部调整，不能根本解决其效率低下的问题。我国提出建立社会主义市场经济体制，必然要求国有企业制度的创新。党的十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》中明确指出，国有大中型企业的改革目标是建立现代企业制度。它有利于在产权明晰的基础上形成多个所有者持股的产权结构；有利于在产权明晰的基础上形成权责明确、权利和责任相对称的关系体系；有利于实现政企分开和政资分开。中共十六届三中全会决议又指出：要建立健全现代产权制度。产权是所有制的核心和主要内容，建立“归属清晰，权责明确，保护严格，流转顺畅”的现代企业制度，有利于保障所有市场的平等法律地位和发展权利。以上这些就是我国国有企业制度创新的历程，对于东北的国有企业改革有重要的启发作用。

三、老工业基地国有企业原有制度的缺陷⁴

第一，传统体制下，老工业基地国有企业在分配制度上长期存在着收入分配不公的严重问题。这种收入分配不公，一方面明显地表现为普遍存在的奖懒罚勤、鞭打快牛的平均主义分配方式，即职工工资拉不开差距，干多干少、干好干坏都一样，按劳分配原则没有得到真正的体现；另一方面，经营管理才能、技术才能等生产要素的价值得不到承认。在个人收入中也得不到相应的体现。特别是企业科技人员报酬偏低，其技术发明等成果得不到相应的奖励与补偿。这种明显不公的分配制度不仅严重地抑制了国企广大职工的生产积极性，也严重地制约了企业技术创新的发展。

第二，产权关系模糊的现象较为严重。产权关系模糊是国有企业普遍存在的一个问题，只是老工业基地国有企业的产权关系模糊的问题尤为严重。这一方面表现在国有财产多头管理与无人负责的局面，另一方面表现在由于创建与发展的历史较长，国有企业中既有国家投资形成的原始资产，又有银行贷款形成的新增资产，也有几代职工的劳动积累，从而形成了复杂、含混的产权关系。在企业中，产权关系模糊既突出地表现为企业的“婆婆”多——许多不同的行政机构与部门都插手于企业，对企业发号施令，甚至从企业经营效益中谋利，也明显地表现为企业中“所有者缺位”，对企业资产及其保值增值无人关心，财产的驱动力与约束力软化。

第三，在“政资不分”的基础上形成并长期盛行政企不分的企业领导体制与组织管理制度。在老工业基地国有企业中，国有资产与国有企业管理的行政化色彩十分浓厚。各级行政机构与部门都把自己作为企业的“上级”，企业领导干部同各级党政部门都有着千丝万缕的密切联系，他们的任命与职权等都由上级各有关部门掌握。企业的重要决策要么直接由“上级”决定，要么为“上级”意图与偏好所左右。干部任命中一直存在着裙带关系，职工子承父业的“接班制”也沿续多年。这样，在老工业基地国有企业中不仅政企不分的领导体制与管理制度根深蒂固，而且日益形成了“内部人”控制和家族化现象。这就使得企业的劳动人事制度改革、企业领导体制与管理制度的改革愈加困难。

第四，在资本结构方面比较单一。老工业基地国有企业由各级政府或某一部门投资兴建而成，自有资本来自国家。在长期的发展过程中，企业所需资金除一部分通过自身积累和主管单位继续投入外，其余部分基本通过向国有银行贷款取得，也就是说，借入资本也来自国家。尽管两种资本的控制主体有所不同，但终极所有者却是相同的，都是以国家为

代表的全体人民。这种单一的资本结构下必然难以形成激励约束对等的治理机制，当然也不能使企业摆脱行政干预的厄运。

以上这些缺陷是造成老工业基地国有企业活力不足，效率低下，效益不好等问题形成并不断发展的主要原因。针对这些国有企业制度上存在的问题，我国采取了许多措施，特别是党的十四届三中全会上的《决定》提出建立现代企业制度，来转变机制。同时东北三省对老工业基地也做了大量的工作，并取得了巨大的进展。但是老工业基地由于特有的机制，还存在大量的问题，亟待制度创新来解决这些问题。

四、构建东北老工业基地国有企业制度创新的主要途径

在我国国有企业改革与制度创新过程中，采取了多种形式，但都没有取得良好的效果。究其原因主要是这些改革和创新是在原有计划经济体制框架内，对国有经济的局部调整，不能根本解决其效率低下的问题。同时改革的成本过高，国有产权的残缺等原因扼杀了资源的有效配置功能，出现了大量外部性和“搭便车”现象。因此，在探索东北老工业基地的振兴中，要实行国有企业改革有效的制度创新，必须吸收以前的教训，寻找新的创新途径。

（一）确立国有企业是改革的主体

我国以前进行的国有企业改革，主要是在政府“自上而下”主导下。由于政府的改革目标与企业目标存在差异性，造成改革的效率低下，根本不能有效地调动企业和职工的积极性，这就是我国改革 20 多年，始终达到理想效果的一个原因。所以东北在深化老工业基地的改革中要实行国有企业“自下而上”的改革方式为主，这样就可以有效地沿着企业的发展目标前进。

（二）建立真正的现代企业制度

我们从 93 年就开始提出国有企业改革要建立现代企业制度，但是到现在为止，我国建立现代企业制度存在许多的问题，不是真正意义上的现代企业制度。首先，政企不分现象没有得到很好的解决，企业的经营仍然受到干预；二是企业的产权改革不到位，所有权本身具体的权能结构亦未能得到应有的细化和发展，产权不清晰；三是公司治理结构不合理现象没有得到彻底的解决，缺乏有效的监督机制等。东北老工业基地国有企业的改革，一定要彻底地改变这些现象，建立真正意义上的产权制度。按照规范的公司治理结构，建立有效的董事—股东—经理的监督管理体制；实行公司投资主体的多元化，吸收更多的股东；实现真正的政企分开，政府不再干预企业的经营等。

（三）建立健全国有企业的出资人制度

实行企业投资主体多元化改造的同时，还必须建立企业的具有法律约束力的资本金制度，无论是哪一个投资主体，确定了主体地位后，都必须按规定向企业注入资本金。有了资本金，企业才能投入市场运营。在过去的国有企业改革中，常常搞的是“无本生意”，国家的投资并未注入资本金，只是向银行借钱给企业去滚动使用，结果企业没有自有资本金，改制的一开始就有很高的负债。形成企业经营的利润大部分用于归还本金和利息，根本无法扩大生产，进行再投资，这样恶性循环，使企业失去了生机，改革的结果还是归于失败。所以要进行彻底的改革，这种投资主体的多元化是较好的形式，资本金的到位也是关键，企业有了自己的资本金，解决了企业资金结构，国有企业改革才能健康的进行。

（四）鼓励私营企业参与国有企业改造

自改革开放以来，我国的民营企业发展迅速，已经成为我国经济发展的重要组成部分。

所以民营企业在振兴东北老工业基地中具有不可替代的作用。改善老工业基地所有制结构是形成内在经济增长机制的重要条件。要清理和废止各种限制非公经济发展的法规和政策,消除体制性障碍,放松对他们的经济性管制(审批)。要放宽市场准入,允许私营经济进入包括基础设施、公用事业、市政工程在内的,法律法规没有禁止进入的行业和领域。要在投融资、税收土地使用和对外贸易等方面给他们参与公平竞争的权利。在国企集聚的地区必须消除所有制歧视,保障民营经济的平等地位,充分发挥民营经济在完善市场机制、扩大投资、改善结构、增加就业、增加税收等方面的积极作用。

(五) 引进外资、跨国公司深化国有企业改造

积极引进外资,发展三资企业,对提高区域经济活力有重要作用。2001年东北三省老工业基地进出口总额合计189亿美元,只占全国的5.1%;实际利用外资25.2亿美元,占全国7.9%。开放度不足,从另一个方面则意味着可调动的潜力巨大。东北三省属于沿海沿边省份,具有发展外向型经济的良好条件和巨大潜力。构筑区域经济对外开放新格局,引导外商直接投资和参与国有企业、特别是大型国有企业的改组改造,不仅可以改善资产质量,接受国际产业转移,拓宽市场,而且可以带来技术、管理,带来新的体制和机制。2001年我国加入WTO,国有企业面临着新的国际环境。在国际竞争国内化和国内竞争国际化的竞争环境下,必须站在全球的高度来思考振兴东北老工业基地问题。在全球化的浪潮下,东北老工业基地的振兴在很大程度上取决于对外开放的规模和程度。只有不断扩大对外开放,引进跨国公司才能够从根本上解决改造资金相对不足和改造起点不高的问题,才能使国有大中型企业适应经济全球化的要求,在较短的时间内缩小与发达国家的差距,直接面对国际上的激烈竞争。只有市场主体活力上升,实力壮大,竞争力提高,振兴东北老工业基地才有希望。

五、实现东北老工业基地国有企业制度创新的相关配套措施

(一) 加快市场化进程

东北老工业基地由于受传统计划经济的影响比较深,市场化程度远远低于沿海发达地区。这一轮老工业基地振兴,是在社会主义市场经济体制初步建立的背景下进行的。东北进行制度创新,首先要有一个良好的市场机制,完善市场体系,规范市场秩序,增强市场化的竞争意识,建立起适应市场经济需要的法治基础和法律环境。吴敬琏指出中国应建立起有利于大众的市场经济。凡是市场能做好的就叫市场去做,有利于促进资本和资源的合理流动,充分发挥市场机制的作用。所以要振兴东北老工业基地,必须破除计划经济的老观念,树立市场经济的新观念,按照市场经济的规律进行改造和调整,大力推进市场化的进程。

(二) 发展和完善资本和其它要素市场

资本市场是商品经济发展到一定阶段的产物。在我国,社会主义市场经济具有一般商品经济的共同特征,即在以货币为中介的商品交换基础上,以信用为中介的资本交换成为现代市场经济的重要内容。资本市场的发展对于改善我国资本配置、支持国有企业改革和改革我国投融资体制具有巨大的作用。因此,振兴东北老工业基地,实现制度创新,应当依托资本市场推进国有经济的战略性改革,为振兴发挥重要的作用。

党的十六届三中全会提出了“大力发展资本和其他要素市场”的要求,这是依据我国进入全面建设小康社会的历史阶段的实际所作出的科学判断。我国的资本市场作为一个新兴市场,经过十多年的发展,已经具有了相当规模,在产品以及法规制度方面,市场的基本要素和基本框架已经形成,资本市场功能和作用日益显现,规范化程度不断提高,在优化资源配置、筹集社会资金、改善公司治理结构、促进经济结构合理调整、推动金融体制改革

等诸多方面发挥着不可或缺的积极作用。资本市场已经成为社会主义市场经济体系的重要组成部分。我国的资本市场还存在许多的问题，市场化程度比较低；结构不合理，产品比较单一；投资机构数量少，相对规模小，不足以对上市公司的管理和治理结构发挥作用；上市公司的质量较差等。在东北的振兴中，要发展和完善资本市场，通过资本市场调整东北国有经济的战略布局；依靠资本市场建立和完善现代企业制度；利用资本市场改善国有企业资产负债结构；借助资本市场加快技术进步和产业升级。加快产权交易市场的建设，使国有产权在资本市场市场上自由流动，国有股的减持是实现国有资产退出的重要方式，实现加快东北工业基地国有企业的振兴。

（三）完善国有资产管理体制

《企业国有资产监督管理暂行条例》已于 2003 年 5 月 27 日由国务院第 378 号令公布施行。这是推进我国国有资产管理体制改革的一项重大举措，标志着国有资产监督管理法律制度得到进一步完善，依法监督管理国有资产迈出了重大步伐，对于建立适应社会主义市场经济需要的国有资产监督管理体制，进一步搞好国有企业，推动国有经济布局 and 结构的战略性调整，发展和壮大国有经济，实现国有资产保值增值，具有重要意义。

老工业基地国有企业建立现代企业制度，进行产权制度改革，这要求建立完善的国有资产管理体制。但总体上看，国有资产管理面临的体制性障碍没有真正解决，政府的社会公共管理职能与国有资产出资人职能没有真正分开。一方面造成国有资产出资人不到位，国有资产监管职能分散，权利、义务和责任不统一，管资产和管人、管事相脱节；另一方面导致政府对企业进行行政干预，多头管理，影响了政企分开，制约了国有企业建立现代企业制度。这就要求在东北各省级、市（地）级人民政府设立专门的国有资产监督管理机构，根据同级人民政府授权，依法履行出资人职责，并按照“权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合”的原则，规定国有资产监督管理机构的职责和义务。这样就能使制度创新顺利地进行。

（四）转换政府在老工业基地制度创新中的角色

在我国国有企业制度创新中，政府一直处于主导地位，属于强制性的制度变迁。强制性制度变迁由政府命令和法律引入和实现。与诱致性制度变迁不同，强制性制度变迁可以纯粹因在不同选民集团之间对现有收入进行再分配而发生。

新制度经济学认为，强制性制度变迁的有效性受许多因素的制约，其中主要有：统治者的偏好和有限理性、意识形态刚性、官僚政治、集团利益冲突和社会科学知识的局限性、国家的生存危机等。国家经过努力可能降低一些不利因素对制度变迁的影响，但是并不能克服其他不利因素对制度变迁的约束。我国的国有企业的改革中，有时政府的行为违背了改革的目标，如破产法实施的目的之一是为了调整社会的债权债务关系，但是一些地方却借破产之机逃债，转变政府职能是为了减少政府机构等等。

老工业基地的振兴，虽然制度创新主要是企业的事，但由于老工业基地国有企业的特殊性，政府在制度创新有着不可推卸的责任。为此，政府应加快市场化的改革，废除行政审批制度，铲除“寻租”活动的基础；完善处理产权的规章制度和加强监督，制止蚕食和鲸吞公共财产的犯罪行为；实现交易过程的透明化和保证公民的知情权等宪法权利的行使以及对政府的有效监督。政府不仅仅是作为投资者，它同时还是管理者，肩负着为所有创新活动提供环境支持和制度支持的使命，彻底转换以前政府在国有企业改革中的角色，实现诱导制的制度变迁。

（五）完善社会保障体系

东北老工业基地的国有企业比重大，历史长，冗员多，下岗人员比较多。薄熙来说，辽宁在历史上曾经有 1000 万国有企业职工，现在有退休职工 290 万，享受最低生活保障的人数也有 165 万，失业人口达到 97 万⁵。这不仅是经济问题，还是社会问题。要实现东北国有企业的振兴，进行企业的改革，必然涉及到下岗分流问题。关键是要完善社会保障体系，完善各项社会保障制度。建立健全城镇社会保障体系，为广大参保职工和离退休人员提供适当水平的基本生活保障，使他们老有所养、病有所医、失有所补、弱有所助、安居乐业，维护社会稳定，从而为推进东北老工业基地国有企业改革创造良好的社会环境。

振兴东北老工业基地的任务是艰巨的，其中国有大中型企业的问题是所有问题的焦点，也是该项工作的突破口。面对东北改革的现实，制度创新实现老工业基地振兴的关键。在分析我国国有企业创新的历程，东北老工业基地原有制度的缺陷的基础上，提出实现产权多元化，鼓励私营企业参与，引进外资、跨国公司推进国有企业改造等制度创新的主要途径。在具体的实践中我们还应正确处理各种配套措施，确保振兴东北老工业基地工作取得最大的成功。

参考文献:

- [1] 宋冬林.老工业基地国有企业深化改革研究[M]. 长春出版社, 2001.
- [2] 乔均. 国有企业改革研究[M]. 西南财经大学出版社, 2002.
- [3] 王瑞璞, 张湛彬. 中国国有企业制度创新[M]. 中国经济出版社, 2002.
- [4] 何诚颖. 国有企业产权制度和国有资产经营管理体制改革(上)[M]. 中国财政经济出版社, 2002.
- [5] 郜振廷, 刘志昆. 企业创新策划新思维[M]. 中国经济出版社, 1998.
- [6] 伍伯麟. 国有企业核心论[M]. 复旦大学出版社, 2002.
- [7] 冯中越. 走出困境——中国国有企业改革的思路 and 对策[M]. 广西师范大学出版社, 1998.
- [8] 卢现祥. 西方新制度经济学[M]. 中国发展出版社, 1996.
- [9] 陈清泰. 抓住有利时机, 振兴东北老工业基地——在中国科协 2003 年学术年会上的讲演[N], 文汇报, 2003-10-8.

收稿日期: 200-05-20;

作者简介: 徐传湛(1953-), 男, 山东东平县人, 吉林大学中国国有经济研究中心主任, 吉林大学经济学院教授、博士生导师。

¹ “东北现象”至今没有一个准确的定义，人们往往将在计划经济向市场经济转轨中，东北三省工业经济效益下滑、工业生产步履维艰的一系列现象称做“东北现象”；而差不多在同时，作为“粮食市场稳压器”的东北农业也遭遇了相同的尴尬：传统优势农产品大量积压、农民增收缓慢、农业经济效益提高不大等问题尖锐，“新东北现象”随之诞生。

² 摘自：R·科斯，A·阿尔钦，D·诺斯. 财产权力与制度变迁[M]. 上海：上海三联书店，1996.

³ 摘自：王瑞璞, 张湛彬. 中国国有企业制度创新[M]. 中国经济出版社, 2002.

⁴ 资料来源：宋冬林. 老工业基地国有企业深化改革研究[M]. 长春出版社, 第 72-75 页

⁵ 东北网，辽宁新闻，2003 年 9 月 6 日