

# 东北经济振兴与投融资体制改革

夏兴园

(中南财经政法大学 经济学院, 湖北 武汉 430060)

**摘要:** 中央提出振兴东北老工业基地的战略决策, 有着深远的历史意义。以往的大规模区域振兴中往往完全依赖中央政策支持, 依靠各级财政尤其是中央财政的大量投入, 集中上一批项目。这样的模式一方面缺乏持续发展的后劲, 同时容易形成宏观经济波动的隐患。因此本文认为这一次的东北老工业基地振兴必须以深入的体制改革和体制创新为重点, 形成市场化的发展模式。振兴东北老工业基地过程中的体制改革和体制创新是一项系统工程, 需要多种体制因素的配合。本文将结合国务院做出的改革投资体制的决定, 重点研究在宏观调控与区域经济发展的大背景下, 在振兴东北经济的过程中改革投融资体制对于改善东北地区经济结构、完成产业升级所具有的重要意义, 同时提出具体的政策建议。

**关键词:** 东北经济; 投融资; 体制改革

**中图分类号:** F48 **文献标识码:** A

通过体制改革和创新振兴东北老工业基地已成为各界共识, 在这一过程中, 一方面是以国企改革为重点的存量盘活, 另一方面是以投融资体制改革为重点的增量优化, 这两种改革应该是相互协调配合, 互为补充, 共同成为振兴东北经济的两块制度创新基石。由于投融资体制改革关系到国企改制的成败、增量资产的风险控制以及未来东北地区产业结构调整、经济发展的方向, 故而成为振兴东北老工业基地的一项关键点。

## 一、东北地区投融资体制特征及以往区域开发中的投资模式

### (一) 东北地区投融资体制的计划经济特征

1、投资主体结构不合理。由于历史原因, 东北地区一方面是我国工业化水平较高尤其是以重工业为主导的地区, 另一方面又是我国计划经济体制最完备最系统的地区。经过二十几年的改革, 虽然市场化程度有所提高, 但由于东北地区大型重工业的产业特点, 投资主体主要是国家及地方各级财政, 由此产生一系列产权关系引起的委托代理方面的问题。目前东北地区国有资本比重仍然接近 70%。<sup>1</sup>这种国有经济成分比重过大的状况使得东北地区经济缺乏应有的活力和创新能力。

2、政府主导型投资缺乏市场约束。以政府财政为主导的投资行为往往偏离了对项目本身效益预期的理性判断, 可能会更多地从创造政绩方面考虑, 没有科学的投资决策过程, 投资行为缺乏市场化的理性约束, 采取短期行为, 关注短期利益, 结果造成所谓的政府投资“漏斗效应”。这种现象在东北地区并不少见。沈阳“大二环”项目, 投资数十亿元人民币, 投入使用后车流量不足, 亏损达每年上亿元; 浑南市场项目, 投资几十亿元, 号称中国最大, 但目前大市场广场已成了练车场; 吉林省“一号”工程“大液晶”项目, 投资 30 亿元, 最初被政府誉为填补国内项目空白, 由于对市场估计不足, 产品定位有问题, 企业刚建完, 即陷入困境; 由吉化公司投资几十亿元建成的阿尔法—高碳醇装置项目, 为填补亚洲空白项目, 项目

建成后产品没销路，很快停产，造成吉化公司巨额亏损，4 万职工被迫下岗；黑龙江的“子午胎”项目，建成后每年亏损 3 亿元，后银行停止贷款，企业陷入困境，政府出资数亿元解决企业各种欠债；辽宁轮胎厂，从 1997 年开始，历时四年，投资 5 亿元建成的载重子午胎项目，尚未运行就陷入困境。<sup>ii</sup>

3、政府投资与金融风险。政府主导投资过程中主要资金来源一个是各级财政资金，另一个是银行信贷资金。为解决资金问题，政府往往一方面把精力放在争取各级财政投入方面，不但增加了内部运行成本，而且还孳生出公共腐败行为，同时造成财政资金的低效投入；另一方面，施加各种影响或者以财政做担保向银行争取贷款，但缺乏归还贷款的明确责任，银行由于业务发展需要得到地方政府的支持，也往往会满足政府方面的资金要求，由此形成较大的银行信贷资金风险。

#### 4、民间主体投资的政府审批制

东北地区工业的重工与军工特征决定了政府对各种投资行为实行严格的审批、监管，这一体制严重制约了民营经济的发展空间，约束了民间投资主体的积极性，同时更加保护了行业垄断，排斥竞争，降低效率。

### (二) 我国大规模区域经济开发区中的投融资模式

#### 1、项目主导倾向。

我国以往在大规模区域经济振兴或开发中经常采取的措施主要是通过项目投资，集中资金在时间、空间上进行大规模的投入，并由此带动民间及国外资本的进入，从而一方面拉动一方经济启动，增加就业，另一方面，营造出地区发展的活跃气氛，在成为各方、各界关注焦点的条件下，引导多种资源的参与。这种开发模式曾经在开发深圳特区、上海浦东新区、沿海其他经济特区过程中发挥了较好的效果，但也在海南开发中暴露了一些弊端。

项目主导模式往往促使地方各级把着眼点放在跑政策、跑资金、跑项目上，就不可避免地夸大其词、乐观估计，甚至弄虚作假以达到获得财政、信贷资金的支持。在这种情况下，许多项目不切实际地仓促上马，难免造成资源的集中浪费。

东北振兴是在经济体制改革进行到了一定程度后提出来的，而且东北地区重工业基础及旧的计划经济体制基础深厚，有着不同的历史和经济背景，大规模的资金集中投入旧的体制框架，必然要承担巨大的风险。因此振兴东北的投资过程必须伴随体制的同步改革。

2、投资责、权、利缺乏有效匹配，导致投资效率低下，造成资源大量浪费，经济发展的可持续性差。以往的区域经济开发投资集中体现原有投资体制的弊端，集中大规模的投资同时还有区域经济发展中行政机构、政府负责人的更加频繁的调整变动，更加诱发许多短期行为。项目一窝蜂上，经营状况不佳又一窝蜂下，没有明确一贯的责任人，缺乏项目评估、监控和绩效考核机制。

#### 3、重点地区开发中项目建设的投资风险

在旧的投资体制框架内，实施空间和时间上相对集中的大规模投资行动是要承担很大的宏、微观经济风险的。项目主导型模式的地区经济开发中除一部分为基础建设外，有相当一部分项目属于需要市场支撑的竞争性项目，在一定程度上凭借开发热情和政策支持建设的此类项目就会承担更大的投资风险。因此，在协调区域经济发展、稳定一方经济和社会的同时，又能降低和防范风险的有效措施，即是对旧的投融资体制进行实质性改革。

## 二、投融资体制改革的必要性及其对振兴东北经济的重要意义

### （一）国家投融资体制改革的宏观背景

继党的十六届三中全会决定再次提出改革投融资体制后，近期在国家治理经济中出现部分行业投资过热的大背景下，国务院做出了关于改革投资体制的决定，希望通过改革进一步落实企业的投资决策权，充分发挥市场配置资源的基础性作用，提高政府投资决策的科学化、民主化水平，增强投资宏观调控和监管的有效性。<sup>iii</sup>

### （二）振兴东北老工业基地的现实选择

#### 1、东北地区经济的主要经济特征

##### （1）具备诸多工业基础优势

建国以后，特别是经过头两个五年计划的建设，东北地区在全国率先建立起以钢铁、机械、汽车、石油开采与加工、煤炭等重工业为主的较为完备的工业体系，并形成了以沈阳、大连、长春、哈尔滨、吉林、齐齐哈尔等城市为代表的重工业基地。东北地区在相当长的时期内在全国工业领域都占有举足轻重的地位。

##### （2）发展中面临许多困难

随着国内二十几年的经济调整，全国经济结构发生了很大的变化。依托产权形式的重新安排、经营管理的优化、紧跟国际市场的战略眼光，东南沿海制造业快速崛起，造就了经济发展的一个又一个亮点。与此同时，东北地区由于重化工业的产业特征、僵化的经济体制难于转型，在发展过程中逐渐落后，并且面临产业结构矛盾进一步突出、装备陈旧、资源型城市接续产业转型任务艰巨、富裕人员就业压力增大等诸多困难问题。

##### （3）计划经济体制特征仍十分明显

虽然经过不断深化的改革，东北地区各项体制得到了一步步的调整，但由于大型国企众多的特征决定了其改革难度也远大于其他地区。投资主体不合理的问题没有得到根本解决；现代企业制度并未实现真正的运行；富裕人员安置超过了当地政府和企业的承受能力等等问题的存在，使得东北地区的体制转换面临较大困难，从而落后于全国其他一些地区。

#### 2、改革投融资体制是振兴东北老工业基地的必然选择

（1）改革投融资体制是创造公平竞争环境的必要条件。市场经济的发展依赖建立起公平、有序的市场竞争秩序，这就要求各市场主体之间有平等的竞争地位。旧的投资体制以政府投资为主，财政资金参与竞争性行业，使得民营企业在与国企竞争时处于不公平竞争状态。尤其是资本金充足状况、银行贷款支持、政策扶植等方面，国企在与民企竞争过程中都会利用其特殊地位取得更多优势。因此，投融资体制的改革将有助于建立市场公平与市场效率。

（2）改革投融资体制是调整东北地区产权结构、产业结构的必要条件。结构性矛盾是东北地区发展中面临的另外一个亟待解决的重要问题。其中主要的是产权结构与产业结构问题。投资体制的改革将极大地调动起民间资本、外资等非国有资本投资的积极性，通过投资新项目、收购兼并老国企，实现国有投资退出竞争性行业的战略构想，有效地优化东北地区企业的产权结构；市场化的投融资体制改革将能有效地调动各种资源按照市场自然规律进行配置，避免了人为计划安排的盲目性，从而有效地调整东北地区重工业一头重的产业格局，

更多地发展二、三产业，增强产业发展的安全性、合理性，并有效地增加就业。

(3) 投资体制改革是提高经济效益和资源利用率，形成东北地区经济可持续发展、良性循环，实践科学发展观的重要制度创新和制度保障。旧的投资体制往往是一次投入，缺乏可持续发展功能，改革的目标是要真正使新体制具备可持续发展能力，使投资者具有持续投入的积极性，增强再投入能力，从而使企业能够不断地进行技术改造、产品更新、市场拓展，从而提高整个产业的技术水平。

#### (4) 投融资体制改革是国企改制成功的保证

①结合投资盘活存量资产。振兴东北老工业基地的一项重要任务就是要进行国企改革攻坚战，增加企业经营效益。东北地区存在大量经营不善的国有企业，通过投资体制改革，用收购兼并等措施引入非公有经济，有效利用现有资源，增加投入进行技术升级、设备改造，提高经济效益，实现较少投入带动大量资产的盘活，使其能在新机制下发挥充分的效力。

②提升产业技术水平。投资体制的改革，将使企业获得技术更新改造的机遇和动能，并使地区经济的可持续发展具备企业层次的微观基础。

③增加就业机会。东北地区国企改制过程中的大量富裕人员急需安置。这事实上也是东北老工业基地振兴改造过程中较难解决的问题之一。投融资体制的改革，能够理顺产业发展方向，使具备较强就业吸纳能力的二、三产业得到迅速发展，从而为国企改制创造较为宽松的就业环境。

(5) 投资体制改革是规范政府行为、防范行政腐败的有效制度安排。在以政府为主导的投融资体制下，政府垄断了绝大部分的投资资源，而政府一方面做为行政机关缺少进行投资的理性动机，另一方面缺乏项目评估筛选的专业能力和科学程序，再者政府手中握有行政管理的垄断权利。因此，由政府来操作本不应属于自己职能的项目投资，必然会产生政府花精力向上级跑项目以及项目操作过程中的一些腐败行为等现象。投融资体制的改革，将使政府职能归位，防范官僚腐败行为的发生。

(6) 振兴东北老工业基地过程中进行投资体制改革，是防范区域经济发展引发国家宏观经济波动和金融风险的重要措施。区域经济发展中大量财政与银行信贷资金的投入，使宏观经济与国家金融都承担了巨大的风险，一旦这些投入不能达到预期的效益，就会引发一定程度的金融危机，要么需要更大的资金投入来解决问题，要么引起国家宏观经济的波动，都会给国家整体经济发展带来一定压力。

#### (7) 投融资体制改革与项目经营管理

重投入、轻管理是以往投资行为尤其是地区开发投资行为中的常见问题。投融资体制的改革，能够解决责任主体缺位的问题，使项目投入以后的经营管理有序衔接，是保障资源利用效率、投资效益和金融安全的重要一环。

### 三、改革投融资体制振兴东北老工业基地的思路及政策建议

(一) 转变大规模区域经济开发中盲目上项目的思想观念，树立科学发展观。科学发展观要求我们考虑经济发展问题的时候，必须从可持续发展的角度出发，解决只顾短期利益、任内利益、地方利益等发展问题领域的痼疾，杜绝一窝蜂跑政策、跑资金、跑项目的旧模式。

(二) 投融资体制改革的方向是市场化，所有的投融资体制改革措施都必须服从和服务

于这一大的方向。市场经济是一个完整有机的体系，投资体制是其中的重点环节。因此，投融资体制改革的所有细节内容都必须坚持构建市场化体系的大目标，并且只有新的市场化体制才能保障新投资的安全与高效。

（三）投资体制改革的重点是转变政府职能，让权利尽快退出市场。坚持市场化方向的改革就必须明确政府职能定位，政府要有所为、有所不为，坚决从市场投资主体的错误定位当中退出来，强化自身的责任意识、服务意识与服务职能，成为为投资者创造和维护良好投资秩序的专门机构，并努力为市场公平竞争创造条件，同时加强对宏观经济形式的判断能力和调控能力。

（四）投资体制改革的关键是培育社会化的投资主体、放开投资领域。

1、投资主体的合理性。为使投资主体结构更加合理，当前的首要任务即是要鼓励、培育民营、外资等非国有经济成分更多地参与到投资领域中来并成为投资行为的重要主体。

2、放开投资领域。当前支持社会化的投资主体发展的重要方面，即是放开过去限制非国有经济成分进入的投资领域，国有投资尽快退出竞争性行业。在投资领域形成政府与民间资本有明确定位区别的新格局，从而发挥各自优势，理顺投资关系，避免不公平竞争，建立市场新秩序。

（五）完善投融资主体的投融资管理机制

1、政府投资决策程序的科学化。目前政府投资首先应该明确为公用事业、军工等领域；其次，投资活动专业性较强，为此，政府应建立一套完善的投资评估、决策机制和机构，按照科学程序进行政府投资活动。

2、企业投融资行为科学化

（1）完备的公司治理结构基础。经过改革和市场化实践，东北地区也建立起一些具备现代企业制度的企业，但在运行过程中由于缺乏经验，遇到了不少问题，其中主要是治理结构不完善，导致所有权与代理权的脱节，因此，需要在实践中结合体制转型过程中的特殊情况加以解决。

（2）企业投资决策机制科学化。完备的公司治理结构是保证企业投资合理性的基础。但企业内部还必须完成投资活动的一整套机制和程序，包括项目的信息收集、调研论证、效益评估、决策权限、责任落实、投资项目的监督管理、绩效考核等诸多方面的规范操作。

（3）技术创新投资。东北的众多国有企业长期以来缺乏创新积极性和创新能力，技术、设备方面几十年如一日，在逐步开放的经济竞争中失去了往日的优势。因此，在今后的发展中，投资的一个重要领域便是创新投资。企业必须逐步提高用于技术更新、产品更新、市场开拓等方面的投入，使自己不断在竞争中取得优势地位。

（4）大型企业集团的投融资行为。东北地区有许多大型企业集团，多为国有性质，目前也多数进行了或正在进行股权多元化的改革。这类企业是目前东北经济的当然主体，因此其投资行为的规范有着重要的影响。当前大型企业集团在坚持股权多元化改革方向的同时，必须逐步完善现代企业制度、制定长远的投资战略和规范的投资程序、投资行为监督机制、投资决策责任制等。

（5）国有专业投资公司的投资行为。为支持中小科技型项目的发展，东北各地都成立

了一些国有专业性投资公司。目的是选择有市场潜力的科技项目进行产业化经营,通过投资、管理咨询、多渠道融资最终将增值后的项目通过上市、股权转让等方式实现退出,再对新的项目进行扶持,实现循环式滚动发展。这类公司由于最初的纯国有性质,同样摆脱不了其他国有企业面临的产权一代理问题,同样要通过产权多元化改革转换机制,并在业务发展中寻找适合的投资业务定位,理顺投融资关系,提高投资效益。

(6) 民营企业多元化拓展中的投资行为。东北地区的一些民营企业在经历了一定时期的发展后,原来的业务领域发展空间已较为有限,所以便面临一个投资多元化的发展阶段,这是一个以前没有经历过的阶段,对于国内民营企业来讲都是一个新的课题。这一步走得好,企业便可以呈现规模化、集团化甚至国际化发展的良好态势;走得不好,则有可能承担较大的风险甚至消耗掉原来的积累。因此,民营企业的多元化投资必须慎重关注投资领域的关联度、集团式扩张的兼容性等新问题。

#### (六) 规范融资行为、拓宽融资渠道

1、国家投资、地方自筹、民间资金、国内贷款、股票上市、企业债券、外商投资和利用国外贷款等多元化、多渠道的筹资体制。改变过去完全依赖国家财政资金、银行贷款的融资模式,拓宽资金来源渠道,一方面调动各方投资积极性,另一方面可以分散资金风险,防止金融风险的发生。

2、支持东北地区大力发展融资租赁业、信托业,增强东北地区自身造血功能。在严格监管的条件下,开展新型金融业务,为东北振兴提供多形式的金融支持。

3、建立投资风险公司、中小企业和高技术企业贷款担保公司,设立中小企业和高技术企业贷款担保基金,同时允许和鼓励外资企业来东北三省发展风险投资公司。东北地区的中小企业同样面临融资难的问题,为鼓励科技型中小企业的发展,改善东北地区的经济结构,应尽快建立有利于中小企业发展的融资机制。

(七) 政府对投融资行为的宏观调控。投融资体制改革的方向是市场化,将投资自主权交给市场主体。政府主要职能转变为建立和维护市场规则。与此同时,政府方面的另外一项重要职能就是对投融资活动进行宏观调控。促使宏观经济沿着健康的轨道发展,避免大的波动和风险。此外,通过制定和实施宏观产业政策,引导产业升级和结构调整。

(八) 规范投融资中介机构经营行为。市场化的投资行为需要大量从事财务、法律、信息、融资等服务业务的中介机构,他们的诚信程度、专业技术会对投融资活动产生重要影响。因此,在改革投融资体制过程中必须对投融资中介机构加强规范和监管。

振兴东北老工业基地过程中的投融资体制改革本身是一项系统工程,既要有宏观层面的制度安排,又要有微观层面的程序规范。关键问题是要转变观念,改变过去只重项目、重实惠的短期行为模式,理顺关系,从宏、微观结合的角度进行一场深刻的体制变革和创新

#### 参考文献

- [1] 安焯、刘力臻. 振兴东北须谨防“项目陷阱”[N]. 光明日报, 2003-11-25.

- [2] 任淑玉, 贾中海, 王洪. 振兴东北老工业基地的难点及对策 [J]. 宏观经济研究, 2003, (11).
- [3] 巴曙松. 振兴东北的金融支持战略 [N]. 中国经济时报, 2003-12-22.
- [4] 王松奇、李扬、王国刚. 中国创业投资体系研究 [J]. 财贸经济, 1999, (1).
- [5] 东北人. 东北的老工业基地怎么振兴. 大大连建设讨论区
- [6] 康锦江, 刘明刚, 肖玉良. 东北老工业基地国有经济的现状. E-works 网 (www.e-works.net.cn)
- [7] 巴曙松. 加速投融资体制市场化 [N]. 国际金融报, 2003-11-4.
- [8] "Venture Performance" [J], Venture Economics 1989.P5
- [9] "Cheap solar power:Has the Dream Come True?" [J], Business Week, August 12, 1991

## Invigorate Northeast and reform finance system

XIA Xing-yuan

(Economics College in Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430060, China)

**Abstract:** The strategic decision of invigorating the northeast old industrial base by central government has profound historical meaning. In the past large-scale regional economic development often completely relied on the support of the central government's policy, relied on the plenty of public financial aids by governments at different levels especially the central government. Such pattern lacks the strength of continued development and easily forms the hidden danger of macroeconomic fluctuation. Therefore, this paper thinks this invigorating of the northeast old industrial base must be focal with complete reform and system innovation and form market pattern. System innovation and reform is a systematic project in the course of invigorating the northeast old industrial base, it needs the coordination of various factors. This paper will make key research into the important meaning of the financial reform in the course of improving the economic structure and completing industrial upgrading of Northeast, according to the decision of reforming investment system that the State Council promotes.

**Key words:** Northeast economy; investment and finance; system reform

收稿日期:2004-12-05;

**作者简介：**夏兴园（1933-），男，贵州安顺人，中南财经政法大学经济学院教授、博士生导师，研究方向：政治经济学。

---

<sup>1</sup>康锦江 刘明刚 肖玉良《东北老工业基地国有经济的现状》E-works网 [www.e-works.net.cn](http://www.e-works.net.cn)

<sup>11</sup>资料来源：东北人，《东北的老工业基地怎么振兴?》大连建设讨论区

<sup>111</sup>资料来源：《国务院关于投资体制改革的决定》