

“第四届国有经济论坛——东北老工业基地国有企业制度创新学术研讨会”圆满结束

尤秀丽¹, 王杨¹

(1. 吉林大学 中国国有经济研究中心, 吉林 长春 130012)

中图分类号: F2 文献标识码: D

由吉林大学中国国有经济研究中心、吉林大学经济学院主办,《管理世界》杂志社、《经济学动态》编辑部、《经济与管理研究》编辑部、北京禹阳中欧经济管理研究院共同协办,“东北老工业基地国有企业制度创新”为主题的第四届国有经济论坛于2004年12月4日至5日在吉林大学召开。在国家大力振兴东北老工业基地政策方针的指引下,继成功举办三届国有经济论坛的基础上,为加强有关方面的深入研究和探索,论坛主办方邀请来自于中央和地方国资委、政府政策研究部门的官员,科研院所的专家、学者以及部分企业的代表共160余人出席本次论坛。

与会代表就如何认真贯彻落实党的十六届四中全会精神,切实落实科学发展观,始终以改革为动力,转换体制和机制,用改革办法解决发展中的矛盾和问题,推进东北地区老工业基地国有企业的振兴等问题,进行了深入的探讨和交流,提供有价值的意见和建议。现将本次论坛主要观点综述如下:

一、推进体制和机制创新,加快国有企业改革步伐,增强振兴东北老工业基地调整改造的内在动力

1. 体制与机制落后制约着东北经济发展和国有企业改革

实施振兴东北老工业基地政策一年来,经济快速增长,效益提高。但是这些成就的取得相当大程度是由国内外的宏观经济环境趋好,加上东北地区增值税抵扣、农业税减免和社保试点基金投入等优惠政策带来的,实际上归属体制和机制上的创新带来的成效并不大。体制和机制落后因素仍然是制约东北经济发展的主要因素。吉林大学中国国有经济研究中心主任徐传谔教授认为东北地区国有企业办社会负担、债务负担和冗员负担沉重,改革中解决国有职工身份转换所需庞大的经济补偿金难以筹措,社会保障资金缺口很大。这些负担和困难相互交织、长期积淀,严重地阻碍着国有企业的改革和经营机制的转变,建议东北各省政府将国有企业改革和政府职能转变问题提高到事关东北振兴战略成败的高度加以重视并下决心集中解决。要把老牌国有企业的改革和振兴作为东北老工业基地振兴的标志性工程来抓,制定东北各省统一的、分门别类的解决国有企业改革成本的支付、解除国企债务负担,冗员负担和办社会负担以及健全社保体系的政策措施,拿出必要财力重点解决国有企业面临的沉重负担问题,使其能真正转变机制,轻装上阵。通过破产、购并和资产重组尽快实现国有企业规范转制,保证对其不良债务和所欠税费豁免后不再

发生。如省里支付改革成本有困难，则应给各地市政府和企业较宽松的政策，尽快改变下面等上面给政策的局面。同时要强调大力发展民营经济和引进外部经济资源，参与国有企业改制重组。国务院国有资产管理委员会企业改革局局长刘东生认为，东北老工业基地的国有企业，乃至全国的国有企业，其制度创新都面临着许多新的课题与任务。他指出：为实现两权分离的国企改革目标，曾经实施的厂长经理负责制已经不适应现代企业制度的要求，董事会集体决策是实现所有权与经营权分离的一个主要手段。国有企业虽然建立董事会，但由于国有股是绝对的控股，实际上经常越过董事会直接对管理层发号施令，难以有效保证众多中小股东利益。另外监事会难以有效监督董事和经理层，监事会的任命上也与国有股东相重合，形成下级监督上级，内部人监督内部人的现象，对董事会的监督职能无法落实。吉林大学经济学院院长宋冬林教授认为体制问题和结构问题与东北老工业经济形成的历史有关。东北地区实行计划经济体制的历史可追溯到日伪统治时期的统制经济，现在尽管东北地区处于经济体制转轨的过程中，以政府为主导的资源配置机制仍没有发生根本性变化；重化工业的结构以原材料的初级加工为主要特征，具有一个非常明显的内循环性特征；东北地区的国有经济的比重是非常庞大的；计划经济、重化工业的结构和国有经济形成三角形架构，所突现的问题就是体制问题、结构问题、机制问题。如果我们的改革不去打破这个三角形架构的话，可能在经济增长方面会存在很多问题，现在面临的最大问题就是“钱从何处来，人往何处去”的问题。

2、加强董事会的作用，完善国有控股公司的法人治理结构

刘东生针对我国大多数国有控股公司改制后多元股东的公司法人治理结构仍需完善问题，提出一些解决办法：首先，建立外部董事和独立董事制度，是完善公司法人治理结构的首要任务。这有利于董事会形成独立于或相对独立于经理层的自己的判断，董事会要真正履行管理经理层的职能；外部董事和独立董事也完全可以代表股东包括国有出资人和作为控股股东的国有企业的利益。其次，应更好地发挥董事会作用，董事会应当成为推进改革的坚强决策中心和其决策实施的监控中心，根据公司的不同的情况来设置决策委员会、风险委员会、审计委员会、提名委员会、薪酬与考核委员会等。第三，更好地发挥监事会的监督作用。国有独资公司应当继续坚持外派监事会制度。监事都是专职的，要有一个严格的自律制度。第四，国有股东在完善公司法人治理结构中发挥重要作用。国有资产监督管理机构需要从原政府的主管部门对企业进行行政管理转向依法履行股东的权利，需要从过去主要从事生产经营管理，转向学会对其投资进行管理。第五，正确处理董事会与总经理的关系。现在国有企业则由同一主体决定董事会与总经理人选，甚至聘任，却同时对任命单位负责。应当按照《公司法》规定董事会挑选总经理，总经理对董事会负责，董事会确保独立运行。吉林大学经济学院副院长李俊江教授从美国国有企业的发展上分析国有控股企业公司治理结构。他指出不同类型的国有企业在管理时也有很大不同，但美国的国有企业在管理上基本都采取普通商业公司的管理形式，除了一部分由管理委员会管理，绝大多数企业都采取董事会决策、总裁执行的管理体制，共同特点就是管理机构与联邦政府具有密切关系。这对东北老工业基地国有企业公司治理结构具有借鉴意义。

3. 坚定不移地推进产权制度变革，加快国有企业管理创新步伐

中国社会科学院工业经济研究所副所长黄速建研究员认为国有企业改革不是由专家理论推导提供了改革的方法，中国的经济体制改革是一个自然历史的过程。他认为改制不等于改革完成，改制以后还存在改进运营机制，完善公司治理问题。分析行国有企业的效益时，既不要被由于经济周期性效益好转所迷惑，也不要被由于政府特殊政策（如债转股、核销坏账、贴息等）所带来的一时的效益好转所迷惑。这些因素带来效益的提高，不同于改制的效益。应该承认确实存在国有资产价值低估、国有资产损失的问题。但是资产定价非常复杂。有人用国有股的转让价格大大低于流通价格，国有资产的转让价格低于企业净资产评估值作为一个依据来说明某些国有资产流失的案例，这不是很有说服力。买卖双方要考虑资产质量状况、流动性、现有产品经营的状况等等，要考虑有没有历史包袱，有多少富余人员需要接受下来，地方的税收能不能保证等。黑龙江大学经济与工商管理学院杨茁教授认为国有企业改制不应该、也不可以是为改制而改制，其改制的目的是要“盘活”企业，改制不是唯一目标，而经营好国有企业才是根本目的。严格说，国有企业制度改革从根本上说只是解决了两权分离问题，改制后企业能否走出困境，在很大程度上决定于企业治理，内部审计应当在公司治理中发挥重要作用。当国有企业新的产权制度建立后，对管理者监控的有效途径莫过于完善管理者行为激励约束机制。因此，改制后的企业要在管理创新上下功夫。

二、加快国有企业战略重组步伐，优化产业结构是东北老工业基地振兴的重要途径

1. 东北老工业基地产业结构调整中存在的问题和障碍

吉林大学马克思主义教学与研究中心徐充教授认为目前东北老工业基地国有经济布局 and 结构调整中还存在许多亟待解决的深层次问题：第一，过去 20 多年间曾经拉动中国经济高速发展的增长点趋于成熟或衰退，其带动作用明显减弱甚至丧失，而拉动经济发展的新的增长点未能及时形成，出现了主导产业的阶段性“断档”。第二，产业结构低度化，资源加工度低，附加值不高。东北地区固定资产更新水平较低的企业占有很大的比重。第三，国有资产流通不畅、质量较差、债务包袱比较沉重。企业的资产负债率较高，这使企业的产权无论是从政策角度还是从价值层面上看，都没办法按照市场机制进行流动重组。第四，生产能力大量闲置，效益较好的企业比重不高。第五，不具备有利于产业结构调整的政策环境。缺乏有效的产业政策措施和市场准入政策，没有成本支持的政策很难从根本上解决老工业基地的国有经济布局与结构调整问题。重庆大学工商管理与经济研究中心李传昭教授等提出了我国传统制造业企业实施战略性业务转型的主要障碍：一，内部制度障碍和外部制度性障碍。前者指“公司治理结构”的缺陷以及产权制度缺陷等，尤其是产权制度是一个硬性约束，将直接影响着企业的行为；后者指宏观上国有资产管理体制存在较大的缺陷，从而在很大程度上限制了国有资本的战略性转移。例如目前我国上市公司中，国有股所占比例较大，流动性差。二，政策性障碍，主要指宏观调控用的产业政策缺陷、就业政策压力、地方保护主义政策等。三，企业文化障碍。从组织角度看，大都缺乏活力和创新精神。四，企业自身资源和能力缺陷。企业资源和能力既是其生存和发展的直接基础和动力源泉，同时也将直接决定着其业务转型空间的大小。

2. 依靠科技创新，加快传统产业改造、发展高新科技产业

吉林大学经济学院纪玉山教授认为振兴东北老工业基地必须依靠科技创新：第一、发挥东北老工业基地比较优势，加快传统产业改造步伐。东北老工业基地的石化、汽车、钢铁和机械等支柱和主导产业仍是具有比较优势的，应依托原有的产业构架，以高新技术为辐射源，激活传统产业存量资本，促进传统产业技术升级。同时加强各产业内部及其之间的专业协作，进一步培育出具有竞争优势的产业集群。第二、发展高新技术产业，培育东北老工业基地新经济增长点。实现资源依赖型产业占主导向技术依赖型产业占主导是世界经济发展的必然趋势，尤其是东北老工业基地的资源型产业，亟待发展接续产业；另一方面，培育和发展高新技术产业也可以减小高新技术产品同传统工农业产品“剪刀差”。培育和发展高新技术产业应当避免盲目地跟“高科技风”。第三、加快企业信息化和电子政务建设工作，全面推进国民经济和社会信息化。以信息化带动工业化首先是企业的信息化，将企业信息化作为东北老工业基地发展经济、调整产业结构、增强竞争力的主要手段，从企业信息化带动产业信息化，最后带动整个区域的国民经济和社会信息化。大力推进电子政务在加强政务公开、规范公共权利行使、提高行政效率、强化软环境建设等方面的作用。

3. 规范企业间的兼并和收购，注重并购后企业的整合问题

中南财经政法大学经济学院夏兴园教授提出改革投融资体制是调整东北经济的产权结构和产业结构的必要条件。从产权结构看，投融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、收购兼并老国有企业，实现国有经济“有进有退”的战略构想，有效地优化东北地区经济的产权结构；从产业结构看，投融资体制改革将能够有效地调整东北地区重工业一头重的产业格局，更好地发展第二、第三产业，增强产业发展的合理性，并有效地增加就业。吉林大学中国国有经济研究中心博士生刘远航分析了黑龙江、吉林两省国有资本流动与重组的现状，提出加快国有企业资本流动与重组的对策建议：第一，推进国有资产的流动与重组。“流动”决不是“流失”，但确需防止出现人为的流失。第二，加强国有资本流动与重组的法制规范。加快规范产权交易主体和审批机关，加强对产权交易机构的规范，进一步培育和规范产权交易市场，强化对产权转让收入的处置的规范。第三，进行国有企业资本流动与重组一定要以提高经济效益为目标。第四，积极推进国有企业主辅分离、辅业改制，这是实现投资主体多元化，加速国有资本流动与重组的重要途径。第五，鼓励民营资本和外资进入传统支柱产业的骨干企业。

三、深化就业和收入分配制度改革，形成振兴东北老工业基地的激励机制

1. 振兴战略必须坚持以人为本，把扩大就业、再就业放在突出位置

吉林大学经济学院黄金峰等研究数据得出结论：东北经济经济增长而就业下降。东北社会发展的主要矛盾是失业问题，振兴东北的首要目标要从经济增长转向扩大就业，不能把就业作为经济增长的一个配套措施来考虑。振兴东北首先要转变观念，转变观念就是要以科学的发展观念来指导东北振兴，要特别强调“以人为本”的发展理念。调整和改造东北老工业基地，最终目的就是要提高人民生活水平和生活质量。

吉林大学东北亚研究中心博士生李辉等通过吉林省的城镇失业率的实证分析，从劳动力供给与需求两方面指出就业的严峻形势。从供给来看：第一，劳动力资源丰富，供给与配置缺口逐年扩大；第二，新成长劳动力大量增加；第三原有计划经济体制下的劳动力存量巨大；第四，农转非劳动力对城镇就业岗位的冲击；第五，失业累积形成的多余劳动力。从需求来看：第一，经济增长与就业增长没有同步发展；第二，经济增长结构的变化导致的结构性失业。

2. 置换国有企业职工身份，进一步完善社会保障体系建设

安徽省社会科学院经济所副所长王可侠研究员指出，国企职工身份置换是国企改革成效的重要前提。她认为，在国企“两个置换”改制中，要把职工身份置换放在第一位，确立没有职工身份置换就没有国企实质性改制的认识。参照各地对职工身份置换的操作办法和标准细则，尽快制定出可供国有企业实行的政策体系，以加快国有企业职工身份置换工作的展开。吉林大学经济学院齐艺莹副教授等指出目前的社会保障体制存在的主要问题有：一，尽管提出养老保险实行省级统筹，但实际统筹层次还很低；二，“社会统筹与个人账户相结合”社会保障体制改革模式中出现个人账户“空账”情况；三，国有企业养老负担日趋加重，养老保险金的收缴率呈现下降趋势，社会保障负担的地区差异还很大；四，非国有经济至今还没有完全纳入到正式社会保障体系之中。政策建议是：第一，扩大社会保障覆盖面与加快社会保障立法。第二，要形成以政府公共保障（基本保障）为主，其它保障形式为辅的多层次的社会保障体系。第三，有效偿付对老职工的历史欠债。第四，建立有效的社会保险基金管理和营运体制，确保社保基金的安全和保值增值。

3. 国有企业分配制度要形成长期激励效应

吉林大学中国国有经济研究中心麻彦春教授认为国有企业分配制度改革是一项复杂的系统工程，提出了国有企业分配制度改革的目标模式，即坚持效率优先，公平分配；把按劳分配与按生产要素分配统一起来；以市场分配为主，政府宏观调控；建立合理的分配结构，完善企业内部分配机制。国有企业分配制度改革目标模式的实现，还需要一定的其它条件：首先要保护企业整体利益，使企业有良好的分配基础。坚决制止个人非法和不合理的收入，保证企业利益不受侵占；根治“三乱”，保护企业收益不受侵占。其次创造良好的外部环境，保证企业分配制度改革顺利进行。政府放权，企业自主；发展和完善劳动力市场，建立企业分配的市场约束机制；建立完善的社会保障制度，保证企业分配制度改革顺利进行。最后建立按生产要素分配的环境体系。黑龙江大学经济与工商管理学院乔榛博士指出国有企业改革为了调动国有企业管理层和职工的积极性，而逐步形成的以经济激励为主导的激励机制，与释放出来的人们追求经济利益的强烈动机相结合使国有企业被迫走上了一条过度经济激励的轨道，这最终造成国有企业分配制度一定程度的失灵。南京理工大学经济管理学院副教授陈联指出国企可能存在激励偏差的一种表现是时序错位；另一种表现是激励结构与岗位的重要性分布分离，形成泛激励格局、和管理者的（名义）利益驱动不足。企业战略和重大经营事项的决策与执行往往需要高层管理者独立决定和实施，但它们的绩效却可能在多年以后才能充分体现在公司的财务数据上，所以现代企业激励机制通常要求将公司远期财务收益作为管理者薪酬的约束条件。

四、改善软环境，大力发展民营经济，完善多种所有制经济，是振兴东北老工业基地的制度保障

1. 东北软环境建设不足已经成为吸引投资的主要障碍，亟待改善投资软环境

徐传谑认为东北地区投资软环境比较差，主要表现在：一是有关管理部门还存在着不利于企业发展的不良行为；二是重视招商，而不重视招商以后的服务；三是企业融资十分困难。由于历史问题长期积淀，企业——银行债务链难解，形成了“企业贷款难，银行难贷款”的恶性循环；四是不良债务比率畸高；五是市场基础设施不健全，资产评估、产权交易市场不完善，股份流动困难；六是信用环境较差，资金外流现象严重。他建议：一是要积极帮助东北地区化解债务，扩大东北地区国有企业政策性破产限度；二是以东北现有的城市商业银行或股份制银行为基础，组建产权关系清晰、内控机制健全的东北振兴银行；三是建立东北地区区域性产权交易市场，使国有资产的产权交易透明化、规范化，促进区域内国有资本有效流动与重组；四是设立振兴东北产业投资基金。引导国内外资本投向区域内的主导产业；五是允许东北各地政府适当出资，并积极引导各类资本参与，建立东北地区区域性中小企业贷款担保基金，解决中小企业特别是中小民营企业贷款难问题。

2. 转变政府职能，创建服务型政府，营造全民创业的发展环境

吉林大学经济学院副院长谢地教授认为，在振兴东北老工业基地的过程中，“软环境”建设应当防止以下几个方面的认识误区及行动误区：一是构建良好的“软环境”不等于行政不作为；二是强化政府监管不等于行政“胡作为”；三是滥用优惠政策不等于良好的“软环境”；四是经济性监管放松不等于弱化社会性监管；五是“第三部门”不能替代政府的公共管理与服务。北华大学经济管理学院江德森副研究员认为东北地区招商引资的软环境建设问题应逐步解决。首先，解放思想、更新观念是软环境建设的关键。东北人的商品意识、经商观念较南方人差距很大，必须下功夫培育重商意识，从上到下倡导言商、重商、亲商、富商。其次，重塑政府形象，培育政府魅力是软环境建设的重点；这主要体现在五个方面：制度创新，是政府形象的灵魂。依法行政，是政府形象的标志。清正廉洁，是政府形象的试金石。兑现承诺，是政府形象的核心。搞好服务，是政府形象的本质。再者，加强文明建设，创造良好的社区形象是软环境建设的基础。最后，形成体现时代精神的道德风尚和社会氛围是东北地区软环境建设中不容忽视的方面。吉林大学商学院李政博士认为发展创业型经济是振兴东北老工业基地的关键。发展创业型经济的主角是个人，关键在环境。政府的作用就是培育一个良好的创业环境。目前应该从制定和调整创业政策、建立创业支持与服务体系，尤其是融资体系，大力开展创业教育与培训活动三个方面同时着手。

收稿日期: 2004-12-20;

作者简介: 尤秀丽 (1981-), 女 (汉族), 江苏徐州人, 吉林大学中国国有经济研究中心研究生。
王杨 (1981-), 女 (汉族), 辽宁沈阳人, 吉林大学中国国有经济研究中心研究生。