

# 东北老工业基地体制与机制创新 亟待解决的若干问题与建议

徐传谔

(吉林大学中国国有经济研究中心, 吉林 长春 130012)

**摘要:** 加快体制创新和机制创新是消除不利于经济发展和调整改造的体制性障碍, 增强老工业基地调整改造的内在动力, 实现老工业基地振兴的关键和前提。体制创新和机制创新要解决的核心问题是加快国有经济战略性调整、深化国有企业改革、进一步转变政府职能和营造非公有制经济发展的良好环境。本文认为东北老工业基地在体制改革和机制创新方面还存在着不容忽视的困难和问题, 同时提出了具体的政策建议。

**关键词:** 东北老工业基地; 体制创新; 机制创新

**中图分类号:** F28 **文献标识码:** A

加快体制创新和机制创新是《中共中央、国务院关于实施东北等老工业基地振兴战略的若干意见》(中发[2003]11号)的首要一条, 是消除不利于经济发展和调整改造的体制性障碍, 增强老工业基地调整改造的内在动力, 实现老工业基地振兴的关键和前提。体制创新和机制创新要解决的核心问题是加快国有经济战略性调整、深化国有企业改革、进一步转变政府职能和营造非公有制经济发展的良好环境, 而吉林省在这方面存在着不容忽视问题。

## 第一, 急需加快国有经济的战略调整、国有企业改革和政府职能转变的步伐

在这方面存在的困难和问题主要有:

一是国有企业的沉重负担仍严重阻碍着国有企业的改革和机制的转换。国有企业改革解除负担是阶段性的任务; 转换经营机制是根本, 是长期性的任务。但负担不解除, 经营机制就难以转换。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, 既给引入外部投资进行战略重组和改造带来困难, 又严重束缚着人们的思想观念, 成为国有企业改革的“拦路虎”。东北地区国有企业的产品已经市场化, 但生产要素(包括产权、固定资产、劳动力等)仍被旧体制牢牢束缚着很难市场化, 机制也就很难转变。

二是国有经济战略性调整和国有企业改革急需上下协力、统筹推进。比如目前吉林省国企改革的形势是, 企业着急, 市级政府动作快, 盼望省政府拿出统筹的规划、政策和措施。国有企业改革中遇到的一些问题和困难, 比如不良债务问题、剥离办社会问题、下岗职工转变身份费用的支付、社保、医保等问题, 是市一级政府和企业自身解决不了的, 需要省政府加以统筹和决策。长春市市长祝业精在向省人大视察组汇报座谈时曾大声呼吁, 省领导能否开会专门研究一下国有企业改革问题!

三是省属国企改革方面动作迟缓, 已经严重影响了企业的发展和项目与引资载体的培育。比如吉林炭素副总在向省人大视察组汇报时说, 市属企业有人管, 中直企业有人管, 我们省属企业不死不活, 省里除了要利收税外, 管什么呢? 他甚至痛心疾首的大呼: 请省领导

认真考虑一下老的省属国有企业的悲惨命运吧！据说吉林炭素申报的一项国债项目，由于国家发改委认为吉林炭素改制不彻底，机制还是老国企的机制，所以没有批。

四是政府职能转变需要加快。目前地方政府在振兴起步阶段发挥着越来越强的主导作用。而东北地区某些官员在争上项目方面功夫下的较多，而对转变思想观念、加快自身职能转变、实现体制和机制创新方面考虑较少，这种情况势必影响到东北振兴的健康运作。

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。

1. 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。老工业基地的主要问题是国有企业的问题，曾经辉煌过的老国有企业，特别是“一五”时期的重点建设项目，如吉林炭素、铁合金等，是老工业基地的主要标志，只有这些老国有企业成功的改革和振兴，老工业基地的振兴才会有说服力。

2. 抓紧研究解决国企改革遇到的难题，制定全省统一的、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。把国有企业负担的解除、经营机制的转换、上项目和引资工作结合起来推进。应舍得“花钱买机制”，拿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。要强调通过破产、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。

3. 应积极探索新思路，切实转变政府职能。虽然国有企业在改革阶段还离不开政府，但政府应把目前对国有企业的管理方式，作为转变职能的阶段性任务来完成。在这个阶段上，政府应从建立和完善社会主义市场经济体制的认识高度出发，帮助国有企业尽快解决由于体制原因背负的历史包袱，加速改革，尽快转变经营机制，成为自谋发展的市场竞争主体，不再处处依赖政府。这个阶段一旦完成，政府就应从对微观经济的直接干预尽快转向市场失灵的领域，创造良好的市场环境，建立有效的市场机制。这是东北经济振兴最重要的基础。

4. 在国有经济从竞争性领域退出和国有资产的处置方面，应进一步解放思想，敢于承担责任。在新的国有资产管理体制下，省国资委是行使其所属的国有资产所有者权益的机构，有权对其所属的国有资产进行处置。只要其所处置的国有资产是国有经济应退出的领域，只要处置方式是公开、公平、公正、透明的，就应该从盘活存量资产，优化社会资源配置，促进东北经济快速发展出发大胆处置。在这方面应进一步解放思想，敢于承担责任。对中央政策允许的，要用足用好中央政策。对于中央没有说不允许的，只要是有利于东北振兴的，也要大胆去做。

5. 总结各地市国企转变经营机制和政府转变职能的成功经验，加以推广和大力宣传，改善东北国有企业和政府在国内外公众形象。

## **第二，急需改善投资软环境，打造诚信东北，扩大东北经济、社会的开放度**

从目前振兴起步阶段情况看，东北地区（包括吉林）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，不乏外来投资商干一段时间被吓跑的实例；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；东北现有上市公司大多亏损严重，缺乏再融资能力；四是不良债务比率畸高。到2003年底，东北地区不良贷款率超过了30%，高于全国6个百分点以上；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，据说吉林省今年资金外流已达 200 多亿元。

由于以上原因，东北地区已经被视为“金融高风险区”，东北各地的四家国有商业银行的审批额度均已被总行收紧，即使国家批准的有些振兴项目，资金也难以落实。

就全国而言，无论信贷资金还是资本资金都并不短缺。东北要想有效改变缺乏资金的局面，关键是要采取实招，努力摘掉“金融高风险区”的帽子。令人可喜的是，东北各省上下已经意识到改善软环境的重要性，特别是在这次视察中看到长春市、吉林市和延边州在软环境建设方面都做出了可贵的努力。但在全省范围还缺乏统一的措施。建议东北各省政府着力建设软环境，打造诚信东北。

1. 进一步提高对软环境建设重要性的认识，把软环境建设作为振兴东北的前期工程和贯彻始终的工程来抓。把改善领导（政府）环境、政策环境、金融环境、服务环境作为重点，在全东北形成软环境建设的浓厚氛围。

2. 总结各地市和国内外软环境建设的成功经验，发动东北各界（包括媒体）开展软环境建设大讨论，在此基础上制定东北统一的软环境建设条例，并认真加以实施。彻底改变东北软环境在社会公众中的不良形象。

3. 争取中央给予东北地区必要的金融宽松政策，推动东北金融创新，改善东北的金融环境。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。

### **第三，急需采取超常规措施，营造推动民营经济快速发展的宽松环境**

东北地区的振兴很大程度上寄托于民营经济的发展。目前南方民营经济已经完成了原始积累过程，进入强势发展阶段。而我省民营经济还处于原始积累的初期阶段。原始积累是民营经济发展必经的历史过程，只有完成这一过程，才能进入强势发展阶段。因而，东北当前发展民营经济的主要任务，应是支持民营企业加速完成资本的原始积累。在东北地区民营经济处于竞争弱势，进入门槛已高的形势下，支持民营企业加速完成资本的原始积累，需要真正的解放思想，采取超常规措施。为此，向东北各省提出以下建议：

1. 制定更优惠的扶持民营经济发展的政策。是否可以考虑按民营企业的规模、对扩大就业的贡献、技术的先进性、产业的重要性等因素，在一定的期限内大幅度的减免税收，给民营企业更大的生存和盈利空间，藏富于企业，涵养未来更大的税源。是否可以借鉴采取南方有些省份实行的发展民营经济的超常规措施，比如安徽省无为县，把应收国税和地税的 40% 挂在企业帐上不收取，留作企业的发展资金。吉林省延边州外商企业的所得税已经降到 7.5%，这个做法能否在全东北推广。古今中外，为了促进经济的发展，大都采取休养生息，藏富于民，涵养税源的政策，这也是政府在财政收支上的痛苦过程，需要政府风物长宜放眼量，放弃眼前的小利，换取未来的大利。

2. 把审批程序简化到不能再减。办理营业执照是否能简化到只跑一个地方，在一个窗口，用一天时间。项目审批是否可以简化到只跑一个部门或地方，在 10 天内办完。

3. 政府对民营企业的管理采取市场经济无为而治的方式。只要不违法，就不要去管它。

## **Some suggestions in the course of system and mechanism innovation of the Northeast old industrial base**

XU Chuan-chen

(Center for China Public Sector Economic Research in Jilin University , Changchun 130012, China)

**Abstract:** System and mechanism innovation is the prerequisite and key of eliminating system obstacles which is disadvantaged to economic development, of strengthening the internal motive of adjustment and transform of the old industrial base and invigorating of the old industrial base. The key problem that system and mechanism innovation should solve is to accelerate strategic adjustments of state-owned economy, deepening reforms of state-owned enterprises, transforming the government function and setting up good environment for Non POE. This paper thinks the northeast old industrial base still faces many difficulties in terms of system reform and mechanism innovation, in addition, it has suggested specific policies.

**Key words:** northeast old industrial base; system innovation; mechanism innovation;

收稿日期:2004-12-20;

作者简介: 徐传谥(1953- ),男,山东省东平县人,经济学博士,吉林大学国有经济研究中心主任、教授、博士生导师,研究方向: 制度经济学。