

振兴东北应当从项目拉动转向扩大就业

孙少岩

(吉林大学中国国有经济研究中心, 吉林 长春 130012)

摘要: 现在一提支持东北老工业基地的改造就上下动员贷款上项目,基本上是在原有经济体制和原有企业制度没有发生实质变化的条件下进行的,结果形成一种“项目怪圈”。东北老工业基地不能靠国家给项目给资金的方式来振兴。在当前的形势下我们认为资金投入是必要的,应用于解决失业问题。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。国债要积极退出竞争性和赢利性的领域,尽可能发挥市场在配置资源中的优势。国家应当用国债偿还欠国有企业职工的历史欠账。

关键词: 振兴东北; 扩大就业; 社会保障

中图分类号: F248 **文献标识码:** A

根据 2003 年 11 月 18 日《中华建筑报》报道,振兴东北老工业基地的第一批一百个项目也已经获国家发改委批准,总投资额六百一十亿元,这标志着振兴东北地区老工业基地的战略,已经进入实质操作阶段。申请项目时,许多地方和企业都非常谨慎,不敢贸然申报。许多地方和企业看到国家发改委第一批项目的名单后,感觉国家支持“东北振兴”的力度非常大,因此纷纷争取能上第二批,预计能通过审批的项目数量会远远超过第一批。这就给人们提出一个尖锐的问题:东北老工业基地能否靠国家给项目给资金的方式来振兴?

项目拉动形成“项目怪圈”

现在有些人误认为:改革开放以来,国家出台了建立经济特区和开发浦东在内的沿海经济发展战略等。由于东北地区市场化进展较慢,国家并没给东北什么项目和资金投入,在经济上逐渐被东南沿海地区超过。当年国家把东北的资源输送到南方,此次国家振兴东北老工业基地是要给东北还债。这就成为一些人向国家要资金要项目的理由了。

现在一提支持东北老工业基地的改造就上下动员贷款上项目,基本上是在原有经济体制和原有企业制度没有发生实质变化的条件下进行的。虽然许多企业得到了优惠政策支持和技术改造资金投入,经过改造,有些企业技术水平可能暂时上去了,但是由于没有形成一种良好的体制环境的支持,企业自身也没有形成适应市场竞争的机制,就必然导致企业无法形成自我发展的能力,进而再次陷入困境。还有的项目建成后不是设备不行就是没流动资金和市场,企业时开时停,银行贷款无法偿还,还引发职工下岗等一系列社会问题,形成一种“项目怪圈”。

有的学者看到了“项目怪圈”现象,但认为项目怪圈的说法并不科学。哪个地区的都有失败的项目,东北也有搞得好的项目。我们认为:笼统地说哪个地区都有失败的项目,哪个地区都有成功的项目并没有多大意义。按照这种思维,国有企业有亏损,也有盈利;私营企业同样有亏损,也有盈利。难道能说国有企业的产权改革就不重要了吗?即使像美国这样市场经济发达的国家,也有很多的失败的项目。但这样比较中国与美国项目建设有意义吗?美国私营企业经营失败了,可以被更有效率的私营企业兼并,中国的国有企业经营失败了则由于无法进行产权交易而成为国家的负担。我们不能仅仅看到项目失败表象上的相似而忽略了

内在体制上的差异。市场经济中，项目建设中的经营失败是不可避免的。问题在于，参与项目建设的投资者必须自我承担风险。“项目怪圈”屡禁不止，根本原因是没有把焦点集中在规范政府投资行为上。东北地区“项目怪圈”形成的特殊性是与计划经济体制的巨大影响联系在一起。

在当前的形势下我们认为资金投入是必要的，但问题的关键是资金用来做什么。对于中央此次振兴东北老工业基地的决策，舆论界已发表了不少的意见。总的来看，专家学者的主要观点有：**1、采取综合发展的战略，统筹安排老工业基地的振兴规划。****2、以国有企业改革为重点，提升老工业基地的市场化水平。要求国家关注东北经济的振兴，为此必须有国家资金投入，包括国债资金的应用和商业银行贷款对企业技改的支持。****3、做大做强优势产业、提升产业结构层次。****4、要发展非公有制经济，用民营化改造国有企业等等。**客观地说，上述说法都有道理，都是振兴东北必不可少的对策。但最核心的什么？

振兴东北老工业基地是一个系统工程，各方面的改革都是重要的，但是不同方面的改革并不是具有同等重要意义的，也不可能是同步进行的。政府在振兴东北的过程中，所起的作用应该是营造一种良好的氛围，而不是直接参与一些项目。政府在管理过程中，应该是提高效率，如果还是按以往的模式进行运作，很容易陷入“项目怪圈”。这里有个怎样看待东北社会经济的主要矛盾问题。抓住主要矛盾才是解决问题的关键。泛泛地谈“体制创新”、“市场化改革”之类的东西并不能解决根本问题。振兴东北不仅仅是经济增长，还要解决社会发展问题。如果二者协调发展，自然问题容易解决；但二者相冲突的话，就应当以社会发展为主。以社会发展并不是不要经济增长，而是经济增长是第二位的因素，服从社会发展的要求。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。

资金应用于扩大就业

那种想当然认为，只要经济增长，必然带来就业增长的观点，与现实情形偏离较大。自改革以来中国经济增长与就业增长之间的非一致性表现为：一方面经济保持快速增长，另一方面就业增长率逐步下降，失业和下岗人员逐渐增多，2001年城镇登记失业率达到3.6%。由于受到产业转型和就业体制改革等因素的影响，东北经济产出增长与就业变动之间呈现出较大的非对称性，即经济增长而就业下降。从2001年统计看，辽宁、吉林和黑龙江经济增长率分别在9.0%、9.3%和9.3%，而就业增长率则分别为1.15%、-2.01%和-0.24%，就业弹性系数均低于全国平均水平。

失业、半失业问题是东北地区表现最突出的问题。东北地区1507户国有企业中规划关闭破产企业428户，涉及人数95.4万人，拟核销银行呆帐492亿元。其中，辽宁省拟关闭破产企业95户，拟核销银行呆帐为123亿元，涉及人数20.7万人；吉林省拟关闭破产企业124户，拟核销额为152.6亿元，涉及人数26.5万人；黑龙江省拟关闭破产企业191户，拟核销额为185亿元，涉及人数38.6万人。东北地区中央监管的三级以上企业中资不抵债的困难企业104户，有相当部分要实行关闭破产。时间之集中、人数之多是前所未有的。加上部分下岗、失业人员从业技能单一，择业观念陈旧，以及农村剩余劳动力向城市转移加快，都进一步加剧了就业和再就业的供求矛盾。

经济增长不总是自动就能促进就业的，制定以就业为目标的产业政策和制定以增长为目标的产业政策，结果是不同的。如果单纯追求GDP的增长，但没有同时解决就业问题，很多人生活在低保水平线之下，这就是有“增长而没有发展”，这种增长模式已被越来越多的国家所抛弃。中央要求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，因此，制定各项政策的出发点要看能否使广大人民群众从中

受益。

现在东北老工业基地下岗职工多，相当一部分人民群众的生活比较困难，经常有一些职工越级上访，个别地方甚至出现了罢工事件。社会矛盾比较突出，现在有些地方政府为了追求“表面”上的稳定，只采取治标的办法，没有从根本上解决问题。中国的工人，特别是东北的产业工人受过良好的教育，不仅队伍庞大，而且组织性强。如果他们汇合成为一支不满社会的力量，对全国的稳定都有影响。城市工人的大规模的抗议活动一旦爆发，解决起来就十分艰难。上个世纪八十年代波兰的团结工会的发展与斗争的历史，是值得警觉的。正是在这个意义上说，振兴东北不仅具有经济意义，更有政治与战略意义。

扩大就业的措施

那么怎样才能扩大就业呢？《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确提出，坚持劳动者自主择业、市场调节就业和政府促进就业的方针。这为建立社会主义市场经济体制下的新型劳动就业体制指出了明确的方向。

首先，坚持劳动者自主择业，是建立新型劳动就业体制的核心。要把选择职业和工作岗位的权力交给劳动者个人，由劳动者根据个人的兴趣、专长和条件，自主决定干什么。这有利于发挥每个人的聪明才智，调动每个人的积极性、创造性，是劳动者个人的自由发展的基本要求。从受教育程度看，东北三省的人力资本水平（8.38年、8.26年和8.25年）都不同程度地高于浙江（7.02年）和广东（8.04年），也明显高于温州地区。但人的观念、人的思想解放程度，特别是市场经济意识、竞争意识都远不如温州人。温州人可以走遍全国、全世界，吃苦耐劳，具有创业、冒险和竞争精神，而东三省许多长期在国企或国有单位工作的职工、干部意识仍然相对保守，相对落后，相对封闭，这本身就束缚了企业、个人、单位的发展。许多人具有劳动能力，也存在就业机会和岗位，但是“等、靠、要”观念还很强。关键在于转变劳动者择业观念，推行灵活多样的就业方式。树立非全日制、临时性、季节性等灵活形式就业也是就业的观念，开发社区服务特别是家政服务的就业潜力。要积极推进家务劳动社会化，鼓励发展家政服务业，以灵活的形式吸纳更多的人员就业。政府应当创造条件鼓励劳动者自主创业。由劳动者根据市场和社会的需要，并根据自己的能力和条件，自主兴办企业或其他经济实体。与之相配套的，还要深化用工制度改革，完善社会保障体系，使灵活就业人员同样享受平等的社会保障权利，免除后顾之忧。

其次，积极财政政策应当从经营性的项目转向社会保障，补充东北等老工业基地养老金和失业的社会保障基金的不足是中央政府的援助政策的重点。几年来，积极财政政策对我国经济增长发挥了巨大作用，但对社会发展投入的不足也导致一系列社会问题。对经济进行宏观调控是财政政策的主要功能但不是惟一功能，政府还要利用财政政策提供公共产品和公共服务，推动社会发展。据统计，1998年—2003年国债投资中，约有半数是经营性的项目。国债要积极退出竞争性和赢利性的领域，尽可能发挥市场在配置资源中的优势。

国家应当用国债偿还欠国有企业职工的历史欠账。计划经济下国有企业支付给工人的工资只相当于收入中购买消费品的那一部分，而教育、住房、养老、医疗等方面的工资资金全部扣除，由企业的成本转化为利润，归国家集中使用。这笔积累用于扩大再生产，直接形成国有资产。计划经济下政府统一扣除了相当于必要劳动70%的社会保障部分，社会保障的功能是通过国有企业单位来行使。市场化的改革把这项职能转给社会，就应当正式把这部分的工人产权明晰起来。按照社会保障支出与利率的关系倒推，目前的一部分国有资产，毫无疑问地属于国有企业职工的社会保障基金。1999年仅养老金一项，东北三省拖欠累计高达500亿元，相当于东北三省当年的财政收入，而且企业每年都要发生新欠养老金20亿元左右。特别是大量负债和企业办社会更难解决。

第三,解除对关键中间产品市场的垄断,促进产业链的延伸和组织的演进。根据现代企业理论,分工和劳动的交易成本低于中间产品的交易成本是企业的充分必要条件。许多中间产品市场,如金融、通讯等行业有由政府垄断,不允许私营企业经营,无法卷入有效的分工,导致产品供应不足,提高整个社会的交易成本,特别是政府主导金融使得资金不按市场原则配置,社会只能选择低水平的均衡。发展非国有经济,需要政府提供宽松而又规范并且一视同仁的政策环境,允许过去只有国有经济才能进入的金融、通讯等行业;同时,我们要推进和规范国有企业的股份制改造,出发点是有利于救活企业。这里要遵循两个原则:成本逐步分摊原则和基于发展的改制原则。这些国有企业的不良资产是长期积累形成的,马上破产会使四大商业银行随之破产。应该将以前长期积累形成的成本放到以后逐年来消化,否则改革的路子走不出来。我们完全可以将这些东西作为有效资产剥离出来,让职工待职安置。解除包袱以后,重新组建新公司,外面再投些现金,这个企业就活了。所以,只有在兼顾各方的利益以后,我们才可以将企业有效资产盘活、用好。

参考文献

- [1] 杨小凯. 经济学原理[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1998: 650-680
- [2] 樊纲, 王小鲁. 中国市场化指数——各地区市场化相对进程报告 2001 年. 经济科学出版社, 2003: 78-88
- [3] 郭永清. 用新兴古典经济学理论解读我国的失业现象[J]. 经济前沿. 2003 (6): 38-41
- [4] 徐传谔, 庄慧彬. 加快市场化制度创新 振兴东北老工业基地[J]. 经济与管理研究. 2004 (2): 26-30

Key Point for Rejuvenating Northeast Should Shift from Program-push to Employment

SUN Shao-yan

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

Abstract: It is commonly thought that rejuvenating northeast old industrial base needs both loan and program from state-level. All the construction concerned are basically under traditional economic and enterprise system, which leads to a "program circle". We insist on Northeast can not be rejuvenated by state loan and program. Fund provided by the state is necessary, and should be applied to employment. Main social problem in northeast is unemployment, therefore vital goal for rejuvenating northeast should shift from economic growth to employment. The issue of bond should quit from competitive and profitable program, apply to remunerate to historical debt for workers in state-owned enterprises.

Key words: rejuvenating Northeast; employment policy; social security

收稿日期:2004-10-10;

基金项目：本文是教育部人文社会科学重点研究基地重大项目《国有经济战略性调整和国有企业深化改革研究》（项目编号：2001ZDXM790006）和吉林大学人文社会科学研究项目《国有控股公司治理结构规范化研究》的成果。

作者简介：孙少岩（1965-），吉林长春人，吉林大学中国国有经济研究中心副教授、经济学博士，主要研究方向：制度经济学、西方经济学。