摇©摇陈清泰摇刘世锦摇圆圆圆

前摇言

摇摇党中央、国务院提出调整、改造和振兴东北老工业基地的任务后，国务院发展研究中心高度重视，成立了专项课题组，就新形势下振兴东北老工业基地的总体思路、支付改革成本以推动企业转轨、区域发展机制与培育新的经济增长点、转变政府职能与改善投资环境、资源型城市转型等问题，分两次到东北地区进行调研。在调研活动基础上，经过课题组充分讨论和深入研究，形成了十余篇研究报告。这些研究成果先后向有关部门提交，并在国务院发展研究中心、辽宁省人民政府、世界银行等联合召开的“东北振兴战略”国际研讨会上与东北三省的负责同志和中外专家进行了交流。这些研究成果构成了本书的主要内容。此外，书中还收集了若干国务院发展研究中心和其他单位研究人员相关的重要论文。

本书的核心内容是理清新形势下振兴老工业基地的基本思路，并提出形成东北地区经济发展新机制的政策建议。书中认为，调整、改造和振兴东北老工业基地的重点是建立与市场经济相适应的内在经济增长机制，应当充分利用当前和今后一个时期经济处在上升期，特别是装备工业与重要原材料工业快速增长的有利时机，按照发展和完善社会主义市场经济与加入世贸组织后加快发展开放型经济的要求，以进一步转变政府职能，营造有竞争力的投资、创业和发展环境为切入点，以有规划地支付改革成本，推动国有企业体制转换为依托，以大幅度

放宽投资进入限制，吸引新的投资者，大力发展非国有经济和混合经济，培育新的经济增长点为主战场，充分认识、动员和发挥东北地区的现实和潜在优势，促进一批在国内外有较强竞争力的产品、企业和产业的形成，使东北老工业基地的振兴在一个适当长的时间内取得实质性进展。

目前，东北老工业基地的振兴正在逐步深入，取得重大突破是很有希望的。希望本书的研究成果能为形成和完善振兴东北的大思路，建立东北老工业基地内在经济增长机制有所帮助。

陈清泰

目摇录

导论摇

振兴老工业基地的基本思路…… 猿
调整、改造和振兴东北老工业基地的若干建议 …… 员苑

第一篇摇东北老工业基地的体制创新和机制创新

支付改革成本，推动企业转制：思路和初步方案 …… 猿员
以体制创新为关键环节和根本动力，加快老工业
基地调整改造步伐 …… 猿愿
跨国公司的全球经济整合与东北老工业基地的
市场经济重构 …… 缘苑
东北振兴与国企改革政策创新 …… 远缘
鼓励创新：振兴东北地区的政策支点 …… 苑愿
“东北再造”之“东北制造” …… 愿远

第二篇摇东北区域发展与培育新经济增长点

形成内生的经济增长机制，是培育新经济增长点的
关键…… 员苑
大力发展产业集群，振兴东北老工业基地…… 员愿园
振兴东北的金融支持战略…… 员愿缘
东北老工业基地发展生产性服务业的战略意义与
具体对策…… 员怨源
东北老工业基地产业自生竞争力研究…… 员怨苑

振兴老工业基地的基本思路[*1]

摇摇党中央、国务院在新形势下提出了调整、改造和振兴东北等老工业基地的任务，这是一个重大的区域均衡发展战略。东北老工业基地有良好的基础条件，通过进一步的改革、改造和调整，可以以较少的投入、较短的时间，激活区域内巨大经济资源，使老工业基地成为新的经济增长极。这无论对实现全面建设小康社会目标和保持国民经济持续增长，还是对社会稳定都具有十分重要的意义。

一、振兴老工业基地的基本思路

摇摇中央提出振兴老工业基地“主要靠改革开放、靠市场机制、靠自力更生”，这是非常重要的指导原则。这一轮老工业基地振兴要认真总结过去的经验，按中央要求理清新形势下振兴老工业基地的基本思路。

（一）体制创新和机制创新是老工业基地振兴的关键

与沿海发达地区起步时相比，老工业基地无论是自然条件、工业基础还是人力资源等各方面并不落后，制约老工业基地同步发展的主要因素是缺乏新的机制。改革开放以来，为改善老工业基地状况，国家也曾几次以较大的投入进行改造，但经过一个周期，很大一部分投入成了呆坏账，希望变成了包袱。由此带来的

---

* 陈清泰，国务院发展研究中心。

一个大的副作用，是增强了老工业基地对国家的依赖心理。老工业基地振兴最重要的是要找出在体制和机制上与经济发达地区的差异，并在体制创新和机制创新上实现新的突破。做到十六大所要求的“一切妨碍发展的思想观念都要坚决破除，一切束缚发展的做法和规定都要坚决改变，一切影响发展的体制弊端都要坚决革除”，营造出“鼓励人们干事业、支持人们干成事业的社会氛围”，“放手让一切劳动、知识、技术、管理和资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流”，在老工业基地形成富有活力的内在经济增长机制，这是振兴老工业基地的希望所在。

（二）振兴老工业基地不仅要解决国有企业的问题，更重要的是改善结构

老工业基地振兴必须首先面对和解决国有企业的种种问题，这是不容置疑的。但国有经济缺乏活力，进而影响区域经济活力的一个不容忽视的原因是产业和企业结构不合理。

东北等老工业基地是中国近代工业的摇篮，为中国工业发展做出了不可磨灭的贡献，即使在今天，老工业基地的经济总量和工业规模在全国经济中仍然占有举足轻重的地位。老工业基地的调整，是全国产业结构调整和升级的重要组成部分。调整的直接目的是解决产业结构、企业结构、产品结构不合理问题，从深层意义上说，是要实现国有经济布局的战略性调整和国有企业改组，在化解国有企业历史负担和体制难题的同时，推动企业制度创新，实现产业结构升级和生产组织方式合理化，为振兴区域经济奠定基础。当前结构调整的必要性和紧迫性比以往更为突出，同时，调整成功的条件也比以往更加成熟或接近成熟。

老工业基地自身的经验说明，所有制结构的缺陷是阻碍区域经济活力的一个重要原因。仅仅在国有企业自身的圈子里搞改革和振兴是没有出路的。老工业基地国有经济比重过高，大而全、小而全的企业结构是缺乏市场活力的主要矛盾。对国有经济进行有进有退的调整，大力发展非公有制经济，改善所有制结构对改

变老工业基地状况具有全局意义。在竞争性行业，继续保持以未能进行实质性改制的国有企业为主的格局，振兴的希望甚微。

（三） 地方自力更生为主，国家主要是政策投入

老工业基地振兴的基本途径和成功的标志，是区域内干部和群众的积极性、创造性被充分调动，生产要素的潜力被充分挖掘，区域经济活力增强，形成内在的经济增长动力。为此，国家的支持是必不可少的，但在国家支持下自己的梦还得自己圆。各地区以怎样的理念、设定什么目标、以什么机制来把握和驾驭这一战略机遇，将决定振兴的结果。对于国家支持老工业基地，一些地方过于看重资金、项目投入。其实，国家的政策投入具有更加重要的意义。因为政策投入更有助于激发区域的生产要素，形成经济内在增长机制。十六届三中全会所做出的“决定”为国家的政策投入开放了很大的空间。如果老工业基地能以若干和改革方向相一致的改革试点为突破口，老工业基地振兴不仅可以充分利用已有的改革成果，而且可以更多地利用包括建立现代产权制度、国有资产管理体制改革和建立有效公司治理、投融资体制改革、对民营企业放宽市场准入、财政税收改革、社会保障体制改革、进一步扩大开放等在内的新一轮改革的先发效应。与传统体制下国家给项目、给资金、指定银行贷款相比，国家的政策投入更能培育、激发和促进内在经济动力和活力，有效聚集资源，具有持久性。这应当成为振兴老工业基地的一个基本思路。

（四） 既要重视发展装备工业，也要通过市场选择发展其他优势产业

装备工业是老工业基地诸多产业中技术含量较高的部分，在下一步发展中，仍然是基础较好、机遇较多的一个产业。持续高速发展的制造业和基础产业为装备制造业开拓了广阔的市场，这无疑是老工业基地振兴的重要生长点。但是，同时也必须对我国产业转移的新特点有足够重视。一个时期以来，在某些领域已经出现了产业蓬勃发展，但产业的所有制结构和生产中心却随之转移的现象。以纺织工业为例，过去长时期以“上青天”（上海、

青岛、天津）为生产中心、以国有企业为主导。改革开放以来，取而代之的是江苏、浙江、广东等地的新兴民营纺织企业。我国装备工业大发展的条件已经成熟，但老工业基地能否更多地分享这种发展机遇，是否会出现产业中心转移，应当说存在着一定的不确定性。关键取决于老工业基地能否加快重组、改革和开放的步伐，尽快形成有利于产业集群的条件。另一方面，也要看到，经过近二十多年的发展，区域内外的生产要素和产业格局都发生了很大变化，发展其他产业的空间也很大。也就是说，要重视装备工业，但又不能把“宝”全押在装备工业上。一些地方的经验已经证明，某些原先在政府看来不起眼的产业，反而蓬蓬勃勃地得到发展。关键是要培育市场，让市场起作用，让业主做出选择。

（五）政府资金投入用于转换机制、改善环境，企业发展所需资金靠市场

老工业基地曾经给国家做出过重要贡献，但企业普遍老化、人员负担重。国家有责任增加技改投入，支持上一些新项目，消化部分历史欠账等以缓解企业困难。沿着这一思路，过去国家陆续进行了不少投入。但后来大多陷入了“面多加水，水多加面”的不良循环，结果非但没有解决原有的困难，而且形成了新的包袱。老工业基地大量的贷款主要就是在这一过程中积累形成的。

实践证明，这种缺乏产权约束的、以挽救企业为目的的政府注资和政府指定银行贷款的机制，难以产生好的效果。在市场化程度已经大大提高的今天，必须明确的思路是：中央和地方政府出资支付改革成本，花钱买机制；企业发展所需资金靠市场，这必须看成是泾渭分明的两件事。

企业重组和发展所需投入属于以营利为目的的经营性资金，应当通过引入新的投资者和其他市场融资渠道解决。如果企业和项目有良好前景，很多机构和个人投资者都愿意进入，政府资金就没有必要投入；如果没有前景，机构和个人投资者不愿意进入，政府资金为什么要投入？实际上国有企业离开了对政府投入

的依赖，市场的天地宽阔得很。另一方面，对旧体制遗留的问题，特别是国有职工的问题，包括职工转换身份、社会保障、解脱企业办社会以及部分企业退出市场等，国家不能不承担责任。必须掌握的原则是，政府的资金投入是支付改革成本，支付了成本必须换来新的机制。就是说，如果不能换来新的机制，政府的资金就不能投入。近年来，辽宁省进行社会保障制度改革、职工下岗分流、分离企业办社会机构、部分丧失竞争力的企业破产退出等试点，就是沿着这条思路取得的重要进展。

（六）发挥老工业地区的现实和潜在优势，引入外部生产要素

一般而言，不同区域的兴旺与衰落，往往是各区域利用自然条件、社会环境、人力资源、基础设施、公共产品等本地资源吸引区域内外直接投资能力差异的结果。

随着改革开放的深化，老工业基地振兴可以利用的不仅是本地的资源，全国甚至全球的资源都在可利用的范畴。因此，老工业基地振兴所需的资源，就总体而言并不短缺。目前，困扰老工业基地的很多问题，例如完善市场机制，提高融资、投入水平，加快产业技术进步和结构升级，促进国有企业改革，拓展扩大市场，增加就业等，都可以通过引进区外、境外生产要素促进解决。这是加快老工业基地振兴战略重要的一环。

因此，要认真研究新形势下老工业基地有哪些现实和潜在的优势，有哪些明显而依靠自身难以弥补的缺陷；然后通过自身改革和对外开放，激活内部要素，引入外部生产要素，如资本、技术、人才、市场、中介服务等，通过内外要素的有机结合，促进新增长点的出现和发展。这是改革开放以来沿海发达地区迅速走向繁荣的一条基本经验。

东北与东南沿海地区相似，也有沿海、沿边的优势。东北三省地处北亚的地理中枢，是我国参与东北亚区域合作的前沿阵地，与俄罗斯远东地区的经济结构也有很强的互补性。在中国全方位对外开放体系中，东北老工业基地的改造既可以吸引欧美等

需购买本请访问 www.ertongbook.com

国家和我国港澳台地区投资，也可以在积极参与东北亚地区合作和扩大对外开放之中获得利益。

（七） 转变经济增长方式，推进工业结构优化升级

老工业基地新一轮投入和改造绝不是在原有结构和水平下的修补和扩张。实践证明，这是没有出路的。这一轮投入和改造如果继续原有的那种高投入、高消耗、高污染、低效率的增长方式，不仅不能增强区域经济竞争力，而且会制造大量的后遗症，陷入恶性循环。必须明确的是，老工业基地改造和投入的基本任务是实现工业结构优化和升级。因此，振兴的全过程必须遵循科学发展观，把节约资源、保护环境放到突出位置，依靠科技进步，走新型工业化道路。要引导产业和企业重组，形成有竞争力的产业结构、企业结构和生产组织模式。要以信息化带动工业化，以工业化促进信息化，毫不动摇地朝着技术含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源得到充分发挥的方向前进，实现以内涵为主的发展，提高区域经济竞争力。

（八） 注重区域经济协调发展，培育区域竞争优势

全国经济布局的战略性调整和地区协调发展是我国产业与区域政策的重要目标。继“泛珠三角”、长三角、京津唐之后，东北三省应当被看做一个经济区。过去形成的生产力布局和产业分工，在新的形势下应根据比较优势，以大手笔实现跨省市、跨所有制的重组；要放眼全球产业发展和转移的总趋势，以更加开放的思路，引进新的投资者，融入国际分工，使东北老工业基地逐步在某些重要产业形成区域优势，在区域内形成互补共赢的局面。

因此，振兴老工业基地不是战术性的“解困”，而是繁荣区域经济的重大战略，目标是大大提高东北老工业基地作为一个经济增长极的地位。老工业基地振兴最终是区域经济的振兴，而区域内的经济结构和竞争结构至关重要。东北三省政府和企业应根据比较优势协调产业发展战略，协同设计整体政策框架。要注意克服产业结构趋同，鼓励企业跨省联合、重组。在某些重要产业

培养产业集群，形成较强的上下游产业链，形成具有竞争力的专业化分工、社会化协作的企业群，创造技术强势、专业化服务优势和成本洼地。这种区域统筹发展模式，比各省市和企业在狭窄的领域重复投资、在原有结构下简单扩张甚至以邻为壑，更有利于实现多方共赢、形成区域竞争优势。

同时，可投入的资源是有限的，要将有限的资源投入到少数最有工业增长潜力的城市，利用其技能和产业集群优势，发挥凝聚效应，进而释放溢出效应，影响和带动周边城市。

（九）抓住新一轮经济增长期，加快调整、改造和振兴进程

好的宏观经济环境对老工业基地的振兴至关重要。当经济处在上升阶段，特别是本地重要产业的市场需求旺盛，成为高增长产业时，国有企业历史包袱的解除、职工安置、吸引新的投资者、发展非国有经济等问题都比较好解决。改革开放以来，我国经历了两轮由高增长行业带动的快速增长周期，给东北老工业基地也带来了或多或少的振兴机遇，但总的来说，机遇把握得不好。大的增长空间，有较大的回旋余地，有利于消化改革成本，可以为调整结构、转换机制创造条件，但它并不能自然地解决结构落后和机制不健全的深层矛盾。相反，高增长会掩盖矛盾，甚至造成不思改革，使旧体制和旧机制更加巩固的结果，这是值得汲取的教训。[illegible]年以来，出现了一批高增长行业，其中不少是老工业基地比重较大或基础较好的工业。新一轮增长期，对老工业基地振兴是难得的机遇。机遇比金钱更可贵。老工业基地要抓住机遇，一手抓发展，一手抓结构调整和机制转换，为老工业基地振兴打好基础。

由此可以看出，振兴东北老工业基地的基本思路，应当是充分利用当前和今后一个时期经济处在上升期，乘入世后开放型经济迅速发展的有利形势，以进一步加快体制转轨、营造有竞争力的投资、创业和发展环境为切入点；以有规划地支付改革成本、推动国有企业重组转制、分离企业办社会和产业退出为依托；以大幅度放宽市场准入、吸引新的投资者、放手发展非公有制经济

和大力引进外资、培育新的经济增长点为主战场；充分动员和发挥东北地区的现实和潜在优势，促进一批在国内外有较强竞争力的产品、企业和产业的形成，使东北老工业基地的改造和振兴在不太长的时间内取得实质性进展。

二、关键是建立内在的经济增长机制

摇摇通过体制创新和机制转换，建立内在的经济增长机制，对在新形势下推进的老工业基地振兴具有根本意义。建立内在经济增长机制涉及很多因素，至少以下几方面是特别值得注意的。

（一）深化国有企业改革，培育富有活力的市场主体

企业是区域经济发展的最终决定力量。企业的动力、活力、创新精神、制约机制和由此形成的市场竞争力，是区域经济内在增长机制的核心。

老工业基地的问题大都与国有企业相关，本质上是国有成分比重过高，而且又缺乏市场活力所致。深化国有企业改革要在结构调整和制度创新上下工夫。国资委的成立使国有企业转换经营机制、建立现代企业制度及结构调整有了集中统一的责任主体，有利于国家所有权到位。生产要素的流动性决定经济活力。要下大工夫创造条件使职工可以流动、国有资本可以进退、国有企业可生可死。要鼓励民营资本、外资参与国有企业重组。经验表明，构造多元投资主体、改变国有企业的股权结构、发展混合所有制经济、建立有效的公司治理结构、形成内部化的财务预算硬约束机制是增强企业活力的重要途径。

（二）大力发展非公有制经济和中小企业

非公有制经济和中小企业在振兴老工业基地中具有不可替代的作用，特别是在增加就业、创造市场活力、发展专业化生产等老工业基地欠缺的领域，将为老工业基地度过困难，走向振兴提供强有力的支撑。在老工业基地，民营企业还处于发展初期，中

小企业还属于弱势群体，要认真清理和废止各种限制非公有制经济发展的法规和政策，消除政策歧视和体制性障碍，真正落实合法私人财产保护，公平市场准入，拓宽民营企业融资渠道，将社会保障覆盖到民营企业职工，保障非公有制经济的平等地位。老工业基地要率先贯彻实施中小企业法，对中小企业实行鼓励和扶持政策，推进建立产前、产中、产后服务体系，帮助中小企业解决市场准入、技术来源、融资渠道、培训咨询、会计法律服务等难题。

积极引进外资、发展三资企业对提高区域经济活力具有重要作用。[illegible]年，东北三省老工业基地进出口总额[illegible]亿美元，只占全国的[illegible]；实际利用外资[illegible]亿美元，占全国的[illegible]。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地区，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。只有市场主体活力上升，实力壮大，竞争力提高，振兴老工业基地才有希望。

（三） 创造良好的投资环境，吸引更多区域外投资进入

区域投资环境包括“软环境”和“硬环境”。前者是指区域总体的制度框架、政策环境和政府效率；后者是指物质基础设施、社会基础设施和金融基础设施。投资环境不仅决定所吸引的投资，而且决定这些投资的产出效率，从而决定该地区的就业水平和经济增长的可持续性。也就是说，流向任何特定地区资金的数量和质量，总是与投资者对该地区投资回报的预期，以及在该地区取得投资回报的风险性相关。只要没有特殊障碍，资本总是流向投资回报更高的地区。随着经济全球化的潮流和国内市场化程度的提高，不仅跨国公司的资本流动性增加，而且国内资本的流动也更趋活跃。现在的问题已经不是地区或政府选择投资者，而是企业根据效率原则选择投资环境良好的地区。世界银行的一

份研究报告列举了描述投资环境特征的要素，主要是基础设施、市场进入和退出壁垒、人员的技能与技术素质、劳动力市场的灵活性、诚信和金融状况、参与国际经济一体化的程度、私营部门发展的程度、非正规收费负担、税收负担以及司法公正和效率。中国各个城市处于国家同一法律、制度框架和宏观环境之中，但各城市投资环境的差异却非常之大。根据世界银行以同一标准评价的 圆缘个中国城市，“领跑者”即 粤[垣]，是杭州、上海、广州和深圳，东北被调查的 源个城市中，一个为 粤，一个为 粤[原]，另两个则为最落后的一组 月[原]。

老工业基地与发达地区的差距表面看是本地经济缺乏活力，实质上是市场环境存在缺陷，既导致吸引外部资源的能力弱，又不利于企业提高生产率。要下决心改变这一状况，下大工夫改善区域的软硬环境。

（四） 加强诚信与社会信用建设

实践证明，一个地区如果动摇了信用基础，将会给社会经济发展带来灾难性后果。尽管个别地方、个别企业和个人可能由于制假贩假、逃废债务、合同违约、担保不执行、虚假披露、侵犯知识产权、偷税漏税、行贿受贿等给自己带来一时好处，但整个地区要为失信行为支付巨大的成本。资金是经济运行的血液，老工业基地振兴稀缺的资金，就全国来说并不短缺。但是资金在各类要素中最具流动性，而且总是向安全和有回报的地方流动。

老工业基地国有企业的问题，根本上说还不是企业资产负债率高，更重要的是资产质量比较低，赢利能力不足，由此招致银行不良贷款持续保持在较高的水平。加上一些金融证券公司经营不善、上市公司市场表现不佳、企业的职工集资款难以按时归还、企业间担保难于执行等问题，使得地区金融风险上升，造成企业贷款难，融资成本高，新的金融机构望而却步。不尽快改变这个状况，对老工业基地振兴是一个难以逾越的巨大障碍。尽管减轻企业债务负担的压力很大，但决不能用有损诚信的做法来解决信用遗留问题。政府和企业要齐心协力建设诚信社会，要树立

诚信意识，打造诚信政府、诚信企业；依法惩戒失信者，使失信者付出高昂代价；抑制逆向选择，降低道德风险；增强金融机构和投资者的安全感和信心。处理不良债务，必须注意两个方面：一是如何化解；一是如何防止再发生，即花钱处理不良债务必须形成不再发生的新机制，而这一点具有本质意义。

（五） 健全社会保障体制

活跃的内在经济增长机制，是指包括资本、人员等在内的生产要素可按市场规律顺畅地流动。生产要素流动的基础和难点是人的可流动性。其中市场进入很重要，市场退出同样重要。活跃的市场竞争并不排除有失败者。只有允许失败，人们才敢于创业；只有产业结构、企业结构和劳动力结构不断调整才有活力。因此，竞争失败的企业能顺利退出市场，职工一旦失业，有基本社会保障，并能进入再就业渠道，这是重要的创业和发展环境。目前，老工业基地的一个突出问题就是企业办社会这种职工保障方式，使国有职工以厂为家，不能流动，这已经成为套在国有企业脖子上的一条绳索。当前，社会保障体制缺乏支撑能力是重要问题。以政府为主导，企业、社会中介组织共同努力，下大工夫完善社会保障体制，形成人员可流动机制，是增强区域经济活力的重要条件。国家组织辽宁进行社会保障试点和对大型国有企业进行分离企业办社会试点，是对老工业基地的巨大支持，具有基础性意义。

（六） 老工业基地振兴中的政府作用

形成内在经济增长机制的关键在政府，难点是如何妥善处理政府、市场、企业之间的关系。在社会主义市场经济体制下，政府提供政策法制框架，进行经济调节、市场监督、社会管理、公共服务；企业自主决策、自担风险，以效益为目标创造经济增长；社会中介组织在政府与企业、企业与企业间提供信息、沟通、自律、公证等服务。三者各自就位，相互协调、互动才能形成区域经济的内在增长机制。

因此，需要政府调控的是市场作用涵盖不到的领域，如总供

图书在版编目 www.ertongbook.com