

振兴东北老工业基地的体制思考

寇铁军 崔惠玉

(东北财经大学财政税务学院)

一、引言

党的十六大报告中已明确提出：“支持东北地区等老工业基地加快调整和改造，支持以资源开采为主的城市和地区发展接续产业……”这是我国中央政府首次提出振兴东北老工业基地的方略。加快东北老工业基地的调整、改造和振兴，对我国经济的发展有着重要而深远的意义：有利于促进地区经济的协调发展，有利于增强国民经济的活力和发展后劲，有利于提高我国产业和企业的国际竞争力。值得一提的是，由于东北老工业基地的国有经济比重偏高、市场发育不足的事实赋予了这次振兴东北老工业基地更为深远的意义，有利于推动我国国有经济的布局 and 结构，进一步推动我国国有资产管理体制的改革。

振兴东北老工业基地必然会带来东北地区经济的高速发展，但是东北老工业基地的振兴绝不能仅仅依靠中央政府的优惠政策、大量的财政资金、大批的项目，而必须依靠自身的、内在的推动力，即首要就是解决国有资产管理体制的问题，这是东北老工业基地能否振兴的关键所在。

上世纪 90 年代以来，我国进行了建设社会主义市场经济体制的变革，以实现从计划经济体制到市场经济体制的转变，主要包括两个方面，一是管理对象的转变，二是管理手段的转变。从目前来看，管理手段大体上已经转化过来了，即从计划经济时期的行政指令性手段基本转化为符合市场经济体制要求的经济手段。但是管理对象依然没有完全转化过来，依然带有浓厚的计划经济色彩。因此，首先必须以公共财政理论为基础界定政府介入国有资产的范围和特征，然后，根据东北老工业基地的情况来探讨老工业基地国有企业体制和结构上的调整，建立内在的增长机制。

二、政府介入国有企业的一般分析

(一) 公共财政理论的“市场失灵”是政府介入国有企业的根本原因

1. 公共品或劳务

公共品或公共劳务是指具有共同受益或联合消费特征的物品和劳务。由于这类产品的“非竞争性”和“非排他性”导致其不能分割成若干单位向个人或企业

出售，而且由于大量“免费搭车者”的存在，私人部门不愿意介入这些行业，如国防、公安、司法、防洪设施等领域，必须由政府介入该领域，担当起供给的责任。

2. 外部性

外部性是指私人边际成本与社会边际成本之间或私人边际收益和社会边际收益之间的不一致性，如一个工厂将有毒的废弃物倒入河中，这样就污染了河水，但是成本却由社会来承担而不是由该企业承担。这一现象使具有外部效应的物品或劳务的市场供给，难以达到最佳的资源配置状态，因此政府有必要以非市场的方式矫正或解决带有外部性的物品或劳务的供给问题。

3. 自然垄断

在为整个市场提供某种商品或服务时，与许多分散的小公司相比，当一个单独的公司可以更廉价地完成任任务时，它就形成了一种自然垄断。在此种情况下，竞争就是资源的浪费。如地方公共事业部门：供水、供电、煤气管道等，具有经营规模越大，经济效益越好的特点，即具有边际成本不断下降的特点，因此，天然存在着政府介入这些企业的必要性。

(二)“实现经济发展、政治和社会目标”是政府介入国有企业的另一重要原因

1. 经济发展目标

许多国家的国有企业建立的初衷是为了服务于本国的经济发展，具体又可分为以下几种：

(1) 帮助私人企业更好地运转。如美国，其联邦企业为私营部门在许多方面提供担保，如银行存款、住宅贷款、个人养老金、农作物、对外投资，并为抵押和学生贷款提供二级市场，还为农业、商业和工业展延信用和担保贷款。可以看出，美国建立国有企业是为了帮助私人部门的运转，而且这种帮助主要体现在金融方面。再如荷兰，政府对私营工业给予贷款，特别是当银行在某种场合下拒绝对某一重要领域贷款时，如1976年荷兰政府对160家企业给予了支持。

(2) 解决经济衰退和失业问题。典型的例子如英国。20世纪30年代世界经济危机造成了各国经济的衰退，英国某些产业面临着由于经济衰退所带来了严重困难，于是，政府通过国家所有制来复兴这些产业。虽然自上世纪70年代末以来英国出现了国有企业私有化的势头，但是国有企业还是大量存在，因为经济萧条和大量失业问题的有效解决都要依赖于国有企业。

(3) 接管破产企业与国家控股。如爱尔兰，政府创办贸易性国有企业的原因之一是维持一些破产或行将破产企业的生产愿望，原因是这些企业的存在对国家经济发展有利，原因之二是为了满足国家经济发展的需要而扩大一些企业的经营规模。英国政府，无论是保守党还是工党，都曾经不得不援助一些企业，如国

际电子计算机公司（以后恢复了私有制）和英国莱兰汽车公司，因为该公司的破产将使英国失去本国的大型汽车生产企业。国家控股是指国有公司或国家控股公司兼并了许多子公司或其经营活动渗透到其他行业领域。政府采取此作法有两个目的：一是对私营企业进行某种程度的控制，二是增加国有资产的回报率。

（4）控制某些行业的需要。如荷兰，为了控制货币的发行和流通，国家成为荷兰银行有限公司的所有者，同样，国家造币厂和核燃料厂也归政府所有。

（5）工业化的需要。市场经济国家和计划经济国家都是通过国有化来实现工业化或工业重组的。如法国、奥地利在二战后都通过了国有化法令，将许多工业企业和银行收归国有，以达到工业重组的目的。前苏联和其他所有的社会主义国家在实施工业化的过程中，均采用了国有化的方法，而且基本奏效，但是在工业化过程中由于计划经济的指令性计划严重扭曲了市场经济规律的要求，使其付出了沉重的代价。

2. 政治和社会目标

（1）促进社会公平。这体现于许多发展中国家建立国有企业的意图当中。如孟加拉国，政府建立国有企业的目的在于消除“社会—经济”二位一体的弊端。如以公平的方法分配收入和财富，开发落后地区等，还有印度，建立和发展国有企业的目标之一是促使收入和财富的再分配，促进地区发展的平衡。实际上这个目标并没有很好的实现。

（2）基于一些战略性考虑。如爱尔兰，荷兰等国都由政府介入紧急时期生产必需品和原材料的生产与供给。一般来说，战争会使政府对国有企业的介入突然增加，战争之后，又有所减少。

（3）国家和全球问题的解决。如美国，联邦政府承担了解决那些州政府、地方政府或个人不能有效解决的全国性的问题，如对铁路、银行、污染、歧视、食品等的管理，以帮助企业在全球市场竞争中获得更为有利的地位。

（三）市场经济国家中的政府介入国有企业具有的鲜明特征

1. 产权明晰

国际货币基金组织在统计比较研究近九十个国家国有企业时，将国有制企业分为三种类型，体现了清晰的利益边界。第一种是由政府部门经营的部门企业，这类企业的财务和会计账目至少是部分地与政府预算有直接联系。第二种是按照特殊法律条文创办和经营的国有制企业，这类企业一般完全归政府所有，或政府以特殊方式对其实施控制。第三种是按照公司法成立的国有制企业，政府对这类企业拥有足以保证其控制的股份。由于企业与政府财产边界界定较清楚，产权激励和约束力较强，而且，即使政府在某些战略性企业仅持有少数股份，但能够依靠“有否决权的少数股份”阻止大股东的严重破坏性行为。如韩国，根据《证券与交易法》，只要国家持有至少 15% 的股份，财政与经济部有权指定任何从事“对

国民经济有重要意义的产业”的公司为“公共性质公司”，从而避免恶意接管。

2. 政府的所有者职能与日常的经营者职能相分离

市场经济国家对国有企业的管理往往通过国有资产经营机构来进行，而政府几乎不参与企业的日常经营管理，只是对其经营绩效定期进行评价和审计。如新加坡，国有资产管理的第一层次的机构是财政部，而财政部是通过其完全控股的淡马锡金融控股公司实现对国有股的管理的。而且，除了任命董事会、审阅财务报告和召集会议外，财政部几乎不参与淡马锡的经营活动。

3. 正确处理国有企业的社会效益目标与经济效益目标

市场经济国家经过一些切实的教训后，认识到处理国有企业的社会效益目标与经济效益目标之间的关系，应以经济目标为第一位，在进行充分的成本收益分析的基础上，期望国有企业实现其他的目标也是合理的。但是这些目标必须与企业的商业本质不发生矛盾，而且界定明确。如新西兰，国有企业除了要和一般的企业一样拼命赚钱外，还得注意当地社区的需求和利益，具有一定的“社会责任感”。国有企业实现了特定的目标必然需要承担一定的成本，政府可以向其提供相应的补偿，但是国有企业不能失去其作为商业企业的本质特征。

三、振兴东北老工业基地的体制思考

（一）东北老工业基地的现状

1. 国有经济比重过高，产业结构调整缓慢，民营经济发展不足

东北老工业基地主要以能源、原材料和机械制造业为主，集中了全国大量的国有资产和国有大中型企业，这是基本事实。在整个产业结构中，第二产业特别是工业所占比重较高，具有市场前景和增长潜力的高新技术产业总值规模小，比重低。由于东北老工业基地对国有独资企业依赖过大，市场经济成分发展迟缓。而从产业进入的角度来看，在东北老工业基地中占有高比例的重、化工业大都具有资金密集的特征，客观上进入壁垒很高，新的所有制成分很难从产业内部独立地生长起来。

2. 计划经济色彩浓厚，企业与政府产权不清，政府承担无限责任

东北老工业基地受计划经济的影响较深，这有历史的原因，也有体制的原因。企业的财产就是国家财产的一部分，没有资本金和法人财产的概念。由于企业和政府财产边界不清，资产责任不清，企业吃国家的“大锅饭”不可避免。于是，国有企业比其他私人企业更敢于向银行借债，低水平重复投资。而企业从银行的借贷，是由国家给担保的，企业亏损出现不良资产时，由政府承担或国有银行作为坏账处理。在这种情况下，企业自然没有自主经营的积极性。因此，真正地让国有企业走入市场，承担自主经营、自负盈亏责任的经济实体，恐怕是老工业基地乃至全国国有资产体制改革的最大难点。

3. 政府的所有权职能与国有企业的经营者职能相混淆

许多政府部门既承担公共管理职能，又承担部分国家所有权职能，由于政资职责混淆，致使政企不分。既妨碍了政府正常行使公共权力；又使企业的目标变得模糊不清。主要产生两个后果：一是行政干预的“越位”，抑制了企业市场活力，致使国有资产运作低效率；二是企业内所有者“缺位”，弱化了产权约束，所有者权益往往被侵蚀。

4. 资源面临全面枯竭，缺乏后续替代产业，出现大量贫困人口

东北部分重点地区的矿产资源已经完全枯竭或濒临枯竭，面临着必须全面转产的局面，如煤矿和森林。部分地区矿产资源的开采成本也大幅度上升，失去了原有的经济优势，如油田。如黑龙江省，大庆油田的可采储量只剩下 30%，到 2020 年年产量只能维持到 2000 万吨左右，开采成本将在目前已经很高的基础上大大提高；鹤岗、鸡西、双鸭山、七台河已经面临煤炭资源枯竭或大量关井的局面；伊春的 6 个林业局当中已经有 12 个无木可采，可采木材不足 500 万立方米。辽宁的煤炭产量已经下降到全国第 9 位，辽宁的阜新等城市已几乎无煤可采。由于东北老工业基地国有经济比重高，体制改革滞后，资源密集性产业的转型非常困难。由于这些国有企业的困难，使国有企业职工的生活也陷入了困境。

（二）东北老工业基地改革的思路和措施

1. 总体思路

综观市场经济国家的国有企业管理，也不是一蹴而就的，也是处于不断变化和改革的状态之中，市场经济理论对于政府职能的界定并不是市场经济国家判断政府是否介入国有企业的惟一标准，而且理论上界定也并不能完全地适用于实践，他们判断的标准是如何在国有企业的宏观经济与社会福利目标、国有企业的效率之间寻找一个帕累托最优点，以使国有企业的社会负担降到最低。因此，借鉴市场经济国家的经验，结合我国的具体实际，东北老工业基地的国有企业改革，最重要的不是政府减持多少国有股，也不是要一下子明晰地界定出政府究竟要进入和退出哪些国有企业，而是在于两个方面：一是外部原因，即所有制单一，观念落后，缺乏发展市场经济的宏观环境。二是内部原因，企业内部管理体制落后，计划经济的负担沉重。总体思路为：首先，大力发展民营等非公有制经济成分，构建一个自由竞争、市场规律充分发挥作用的市场环境，为国有经济成份提供一个退出的空间；其次，建立一个国有资产经营机构，实现国家所有者与经营者的真正分离，政府拥有所有权的是国有资本，而不是某个国有企业实体，从而实现政资分离，使国有企业完全投入到市场经济自由竞争的环境当中，自主经营，自负盈亏，国家可以对某些体现国家重大经济目标或具有重大战略地位的企业实行某些补助；再次，根据目前经济发展的需要，界定政府应介入的领域。从西方发达国家来看，对国有企业的介入领域并没有固定的程式，一个基本的依据是市场

失灵，但除此之外，还有许多临时的目标和意图。因此应根据东北老工业基地的特殊性和一般性，科学地确定进入和退出的领域。最后，各项改革进行的同时应建立一个完善的社会保障体制，解除国有企业解决改革当中出现的“阵痛”，缓解国有企业改革的压力。

2. 具体措施

(1) 发展多种经济成份，改善所有制结构

第一，大力发展民营企业，民营企业具有产权明晰、权责明确的特征，自主经营、自负盈亏的激励与约束功能较强。因此，对民营经济应采取放开政策，消除一系列体制障碍，在投融资政策、税收政策、土地使用和对外贸易方面给予他们参与公平竞争的权利。

第二，鼓励非国有经济参与国有企业重组。鼓励非国有经济，如民营资本、外国资本通过租赁、股份合作、收购等方式参与国有企业转制，一方面可以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，开成内部财务预算约束机制，促使企业自主经营、成为独立的市场主体。另一方面外资参与国有企业，可以接受国际资产转移，拓宽市场，带来技术与管理，带来新的机制与体制。

(2) 建立国有资产经营机构，充分尊重市场价值规律，真正实现政企分开

国有资产经营机构是受同级政府委托专职代表国家履行出资人职责的部门。它对受托监管的国有资本依照《公司法》拥有占有、使用、处分、收益的权利；实行所有权与经营权分离，承担有限责任；推进所监管企业的改革，优化国有资本布局；承担垄断性企业的改革重组责任。国有资产经营机构就资产安全和对同级政府负责，接受政府的审计监督。主要优点是：第一，国有资产经营机构的职能定位为“履行出资人职责”，而不是“管理国有企业”的职责。这就有利于从“管企业”向“运营资本”转变。第二，政府行使国家所有权的部门与行使公共权力的部门分开，各自有明确的定位和行政目标。这就从组织上实现了政资分开，体制上实现了政企分开。第三，国有资产经营机构“管资产与管人、管事相结合”。对政府而言，构建了责权明晰的产权主体；对企业而言，构造了集中、统一、排他性地行使所有权的国有“老板”。

(3) 科学界定政府介入国有企业的范围

应按照市场失灵的基本原则和发展东北老工业基地的目标相结合的原则来确定政府介入国有企业的范围，具体来说，应坚持“有进有退”的原则，进行国有企业的重新布局，国有资本要向关系国有经济命脉的重要行业、关键领域集中，向大型企业集中，向优势企业集中。

对关系国计民生的重要大型国有骨干企业采取保障政策。主要是为少数必保的大型骨干企业创造良好的外部经营环境，提高在国内外市场上参与竞争的能力。通过降低企业所得税，减轻企业税务负担；支持下岗职工社会保障体系的建

设，减轻企业的人员负担；支持债转股、国债贴息项目，减少企业的债务负担；支持主辅资产分离，优化企业资本结构等措施，保障大企业全面提高自身竞争力。

对一般竞争性领域的国有企业，具体分为两种情况：第一种情况是对于整体经济发展有重大作用的企业，可采取政府控股、吸引其他经济成份参股的方式，政府退出经营领域。第二种情况是对于其他的竞争性领域的国有企业，政府要逐步地完全地退出。对于历史负担较轻、经营状况良好的企业，政府可以一下子退出，对于历史遗留问题较多、经济困难的国有企业，应在政府适当的扶助之下，妥当解决下岗职工等问题之后，逐步退出，这需要非公有制经济的大力协助。

（4）正确处理国有企业两种目标之间的关系

一般地，国有企业有两大目标：一是在支撑国民经济增长、保障国家安全方面实现政府的政策目标；二是提高国有资本运作效率，实现保值增值。国有资产经营公司在运营国有资本时，可以区别对待：对于特殊公司。关系国家安全、经济命脉的特殊行业和提供重要公共产品的重要企业，如电网、电讯、军工、石油和大型基础设施等领域的重要企业，政府投资的目的不仅是资产的增值，更重要的是承担公共责任，保持国家的控制力。为实现政策目标，对这类关键少数企业，出资人机构应直接持股、控股或独资经营，进行企业形态的监管。对于普通公司。在一般竞争性行业，以投资的安全、回报最大化和国有资本的增值为目标，优化资本结构，进行有进有退的调整，由“管企业”，逐步转换为“运营资本”。

划分两类形态管理，是使各自有明确的目标，可使用相应的管理手段和评价体系，提高运行效率，便于准确地考核。

（5）健全社会保障体制

老工业基地改造的一个突出问题就是大量国有企业职工下岗，或者尚未下岗的职工中实际上也有相当一部分处于待下岗的状态，还有许多困难企业不得不拖欠职工的工资，因此，推进现代企业制度，如果没有一定的社会基础，各项制度的推动必然遇到巨大阻力，因此，健全老工业基地的社会保障体制是推动国有企业改革的一项重要保证。