

新一轮东北振兴如何推进？新的动力引擎如何打造？带着这些课题，本报近日派出采访小分队奔赴东北进行深入调研。

调查手记

靠

东北振兴调研行①

# 治本之策：体制怎么转？

本报记者 杨忠阳 韩 霖 顾 阳

## 阅读提示

东北经济增长放缓，固然有国际市场低迷、国内“三期叠加”等客观因素影响，但其主要原因恐怕还是改革步履迟缓、多年积累的体制机制矛盾集中爆发的结果。前不久，习近平总书记吉林调研时强调，坚决破除体制机制障碍，形成一个同市场完全对接、充满内在活力的体制机制，是推动东北老工业基地振兴的治本之策。



大连船舶重工集团建造的多座钻井平台已经下水，船坞中还有3座平台在建。

1

在采访中，不少企业代表“吐槽”：当前东北产业结构调整和优化主体名义上是企业，但地方政府作为国有资产的管理者，常常成为事实上的结构调整主体。出于政绩导向，地方政府习惯于插手企业微观管理，东北给外界的印象是“政府主导的市场，不是企业家主导的市场”。结果就出现了许多本不该由政府干的事，政府抓得紧紧的；而有些本该由政府干的事，政府又由于没有精力和财力，干得不够或没有干。所以，有企业家说：“东北大地缺乏市场基因。”

## 政府放手

其实，政府强势是现代经济社会治理的必要条件之一。一种强势是在尊重市场规律的基础上，通过法律法规在维护市场秩序、保障公平正义、提供公共服务等方面，具有较强的治理能力；而不是凌驾于市场之上充当“全职管家”。

## 激活市场

东北一些民营企业代表还反映，尽管政府是真心想助力民营企业做大做强，但行政审批手续繁琐，管理部门服务意识不到位，常常是“好心没办成好事”。比如，一些由政府财政出资支持民营企业自主创新的项目，企业要花大量精力准备申报材料，而在事后验收时，受资助企业还要花费更多成本完成验收手续。“繁琐的程序直接打击了真正想创新发展企业的申报积极性，反而更容易筛选出以拉关系、搞公关为主的非创新型。”

“东北地区是中国最早进入计划经济体制的，也是最晚退出的，而且至今仍然没有完全退出。所以，相信市场比政府高明、真正发挥市场在资源配置中的基础性作用，是东北地区急需破解的课题。”辽宁省社科院副院长梁启东在接受采访时直言不讳，“振兴老工业基地首先必须加强体制机制创新，消除体制性障碍，特别是要加快政府自身改革，更好地进行角色定位，划清政府与市场的边界，改变重政府、轻市场，重审批、轻服务的传统”。

“政府施政、行政的要义在于以为民敬民之心，行简政勤政之道。政府要勇于自我革命，切实转变职能，简政要简到位，放权要放到底，集中力量把该管的管好，着力优化营商环境。”辽宁省委书记李希说。7月14日，《省政府工作部门权责清单》向社会公布，明确了1928项行政职权，与2011年相比，精简了2/3；工程项目审批时限由275个工作日压缩到40个工作日；在全国率先实行工商、税务、质监“三证合一”；以改革打造大众创业万众创新的新引擎。

“提高市场化程度，激发市场主体活力，必须简政放权、优化营商环境。”吉林省省长蒋超良介绍，目前全省行政审批项目已由592项减少到234项，今年预计还能减少15%。同时，商事制度改革也在加快推进，力争年内在全省范围内实现“三证合一”，以促进小微企业和民营经济发展。

“加快推进简政放权、放管结合改革，推行权力清单、责任清单、负面清单。”黑龙江省委书记王宪魁表示，对于已下放的权力，省直有关部门要加强对基层的指导和事中事后监管，避免基层出现接不住、用不好甚至是不作为、乱作为问题。

2

其实，东北地区政府的强势地位是有其社会历史背景的，这就是国有经济占比过高。

国有经济占比过高，就使得政府必然动用指令性手段去配置资源；而且东北地区产业工人的“国企情怀”很强烈，常常迫使政府不得不全面去“包管”吃喝拉撒睡。因此，黑龙江省科顾委主任陈永昌认为，国企改革，这是东北绕不过去的最核心环节。

在3年国企改革攻关、10年东北振兴中，一些老国企壮士断腕、轻装上阵，迅速焕发了市场竞争力。“尽管近年国内装备制造业景气下滑，但大连重工起重今年一季度的营业收入比上年同期增长37%，利润增长65%，已签订在手合同近80亿元；从服务国内为主转向国外，去年出口占总销售的30%以上。”大连重工起重集团党委副书记田长军说，这主要得益于公司在10年前就着眼于建立现代企业制度建设，下决心减员增效，剥离历史包袱，并通过共同持股形成利益共同体。

不过，不是所有国企都像大连重

3

工起重那样。不少国企“路径依赖”强烈，在经济高涨时热衷于铺摊子、上项目，忽略内部体制机制改革，至今历史包袱沉重；而且“寄生”于政府身上，“一帮就好、一放就差”。

黑龙江省龙煤集团是11年前重组鸡西、鹤岗、双鸭山、七台河等“四大煤城”而成，如今亏损严重，去年省政府安排30亿元缓解其流动资金困难。企业有职工23万人、离退休人员19.5万人、大集体职工13.8万人、工伤残人员3.9万人；虽然学校和公安已经移交社会，但还有医院、文工团、报社、电台等，公司预计今年减员8万人。“龙煤的问题还是出在体制机制上。你说它是企业吧，光管理机关就有3000多人；你说它是机关吧，它又要面向市场竞争。当初煤价高、日子好过，没抓住机遇改革；现在煤炭量价齐跌，矛盾一下就暴露出来了。”陈永昌说，在黑龙江，农垦和森工系统都存在类似的问题，116个农场上面有9个农管局，农管局上面还有农垦总局。“作为一个企业，层级太多，养人成

着绝对的主力军作用，为地方经济社会发展作着不可估量的贡献。不过，硬币还有另一面。根据中国的国情，区域经济发展主要由省级政府来调控和协调；但央企的人物是独立运行的，并且着眼于全国进行产业布局，这是省级政府很难“插手”的。黑龙江省就抱怨，我们是产油大省，但炼油能力都在外省，我们只是输出原料；辽宁省则认为，我们是炼油大省，但炼油能力与乙烯生产能力是60:1，没有深加工的话语权。这是一个“条条”与“块块”博弈的老话题。

## 让国企在市场中游泳

本必然高，最后就都成了“拼爹”经济了！”像龙煤这样连年亏损的企业，在东三省为数不少。

在辽宁，现在仍有厂办大集体企业4700多户，在册职工84.8万人、离退休人员28.7万人；现有一级国有壳企业（已经没有任何实体生产）479户，在册职工5.9万人、离退休人员12.7万人。要消化这么沉重的历史包袱，需要付出多大的代价！

不过，东北地区的一些国企正努力主动适应市场，转变经营机制，力图拼出一条“血路”。哈飞汽车曾经大名鼎鼎，但近年经营状况恶化，每年亏损几亿元，企业发不出工资；后经省政府主要领导出面协调，经过多次艰辛的谈判，他们在新工业园区与长安福特合资建造了新的轿车生产线，预计每年为长安福特生产轿车40万辆，可接纳哈飞汽车2300名员工。企业有了起死回生的好苗头，公司总经理刘正均说，“我当总经理3年没见过钱，上个月终于‘开盖’了；尽管很少，但毕竟有了现金流啦。明年夏天我们将达标生产，日子就更好过了”。

## 创新“央地”对接新机制

合，是一个分量不轻的课题。所以，去年8月的《国务院关于近期支持东北振兴若干重大政策举措的意见》要求：“通过股权多元化等方式整合中央企业和地方协调发展政策”。

现在，东北三省正努力与央企全面融合，并积极提供各种服务。吉林省工信厅副厅长孙达维告诉记者，此前一汽集团与同省的吉化集团并无业务往来，但经省工信厅协调，在橡胶轮胎原料上实现了“按需衔接”。“不过，协调也要坚持市场化机制，否则不一定成。”他补充道。

“目前在辽宁央企涉及航空、船舶、石化、冶金等多个领域，我们30%的省属国企实现了与央企的联合重组。”辽宁省发改委副主任于飞介绍，一是创造条件，通过股权多元化等方式整合央企在辽宁的资源；二是建立央企与地方共享机制，共建产业园区；此外，还要加快实施军民融合发展工程。

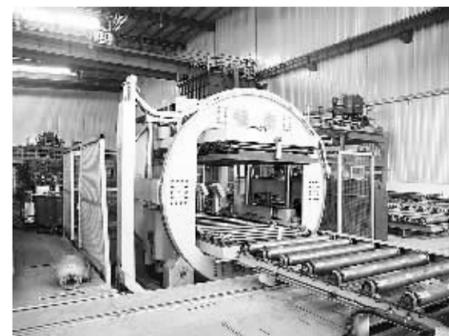
去年以来，东北地区经济发展遇到了一些困难和挑战，增速在全国垫底，引发社会各方关注。一时间“东北告急”“东北断崖式衰退”“‘东北现象’又一个轮回”等各种说法甚嚣尘上。如何看待新东北现象？需要求实的态度，需要理性的思考。

应该说，东北现在遇到的问题主要是发展中的问题。事实上，自2003年党中央、国务院作出实施东北地区等老工业基地振兴战略的重大决策以来，东北振兴取得了明显成效和阶段性成果，经济发展迈上新台阶，装备制造等优势产业竞争力显著提高，企业经营状况大为改观，现代农业发展、社会保障体系建设、资源枯竭城市转型、棚户区改造等取得重要进展。但是，由于东北老工业基地是最早进入、最晚退出、实行计划经济最彻底的地区，受传统的计划经济体制影响较深，体制改革相对滞后，在一定程度上制约了当前经济“爬坡过坎”。

要解决这个难题，首先要加快深化行政管理体制改革。虽然近几年来，东北各级政府强化社会管理和公共服务职能，从全能型、管制型向管理型、服务型、法制型转变，政府职能发生了一定程度变化。但从总体上看，体制改革仍然落后于经济转轨的进程，政府职能转变力度还不适应市场经济发展要求，在政府与企业、政府与市场、政府与社会的关系上，一系列深层次的矛盾仍待解决。因此，必须通过政府“瘦身”，简政放权、优化营商环境，尽快形成一个同市场完全对接、充满内在活力的行政管理体制机制。

其次，要加快深化国有企业改革。东北地区国有企业比重大、基础好，产业支撑能力强，但市场化程度不高，决策效率低下，也是不争的事实。比如，有的国有企业不仅办工厂，还要兴学校，包揽了大量的社会事务，重压之下很难应对激烈的市场竞争。从另外一个角度来讲，由于东北国企一方独大，民企严重弱小。一个突出的表现就是，和东南沿海省份相比，东北民营经济并不发达，截至去年底的统计数据显示，三省民营经济比重最高的辽宁省也只有69.7%，而且在这不高的份额当中，民营企业扮演的大多是“搞配套”和“跑龙套”角色。因此，东北更应主动加快深化国有企业改革，完善企业治理模式和经营机制，真正确立企业市场主体地位，增强企业内在活力、市场竞争力、发展引领力。

此外，还要加快深化投融资体制改革。东北现有的投资管理体制暴露出政府对企业的投资活动干预过多的弊端，影响了企业投资活动的效率和效益最大化。金融是经济的血脉，企业是市场经济的主体，在当前复杂的经济形势下，深化投融资体制改革，把应该由企业决策的交还给企业，把该由市场决定的事交还给市场，推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化，有利于进一步激发民间投资活力，形成政府、企业、社会资本多元投入格局，从而共同推动东北新一轮振兴发展。



齐齐哈尔市民营企业精铸良装备制造有限公司生产设备早已调试完毕，但因融资难无法开工。

## 链接

### 东三省关于完善体制机制的若干政策

- 2015年8月 《辽宁省改革驱动战略实施方案》
  - 2015年4月 《辽宁省人民政府关于加快发展现代职业教育的意见》
  - 2015年4月 《吉林省人民政府关于开展重点城镇扩权试点工作的指导意见》
  - 2015年1月 《辽宁省人民政府关于转作风抓落实促振兴报告工作的规定(试行)》
  - 2015年1月 《辽宁省人民政府关于进一步深入实施突破辽西北战略的意见》
  - 2014年12月 《黑龙江省重点企业引进优秀人才扶持办法》
  - 2014年11月 《黑龙江省农村信用体系建设工作方案》
- (资料来源:辽宁、吉林、黑龙江省人民政府网)

本版图片均由本报记者 杨忠阳摄  
本版编辑 许跃芝 张虎  
电子邮箱 jjrbyxd@163.com