



编者的话：

东北地区是新中国工业的摇篮和我国重要的工业与农业基地，拥有一批关系国民经济命脉和国家安全的战略性新兴产业，资源、产业、科教、人才、基础设施等支撑能力较强，发展空间和潜力巨大，实现东北老工业基地振兴具有重要意义。

当前，振兴东北老工业基地已到了滚石上山、爬坡过坎的关键阶段，必须把握地区发展的特点、难点、痛点，抓住改革发展的“牛鼻子”，积极落实具有牵引作用的改革举措，进一步激发出企业这个市场活跃因子的活力和潜力。

东北振兴应瞄准国企改革攻坚

常修泽

东北面临体制、结构和发展方式的综合挑战

近年来，在国内外经济下行压力加大的背景下，东北地区原有的体制、结构方面的问题“水落石出”，再叠加人口等多种问题，使东北的发展速度逐渐放缓。尤其是钢铁、煤炭等几大行业下行压力较大，整个东北增长动力不足。透过表层现象看深层问题，东北正面临体制、结构和发展方式的综合挑战。

首先，体制上有弊病。从东北国有经济和民营经济状况来看，东北国有经济的比重过高且效益不佳，民营经济不发达。从正确处理政府与市场的关系上看，东北地区政府权力存在明显越界，企业的市场主体地位没有得到充分体现。同时，在企业内部，企业家的作用和职工的积极性也没有充分发挥，市场意识不强、市场氛围不浓。

其次，结构上不合理。服务业发展滞后。一是消费需求减弱。以辽宁省1993年至2013年20年间的数据为例，最终消费占全国的比重由4.62%下降到3.73%；在最终消费中，居民消费占最终消费（包括政府消费和居民消费的总和）的比重由80.02%下降到78.89%；在居民消费中，农村居民消费比重下降较多，由31.19%下降到17.15%。二是服务业供给减弱。据调查，2013年，整个东北地区服务业增加值占地区生产总值的比重为37.6%，比全国平均水平低8.5个百分点，而且供给方有逐步减弱的趋势。

同时，工业比重过大。由于历史原因，东北三省二产比重过高，二产中重工业比重超高，其增加值占工业增加值的比重达到70%以上，尤其是煤炭、石油、钢铁、有色等“原”字头比重过高，新型工业发展较弱。

东北地区经济下行压力增大，部分行业和企业生产经营困难，体制机制的深层次问题进一步显现，发展面临新的困难和挑战。经过调研发现，东北地区经济状况不是依靠上马基建项目、加强资金扶持就能从根本上改善，很多矛盾归根结底是体制机制问题，而体制机制方面的主要症结体现在国企。通过全面深化改革振兴东北，应主要瞄准国企改革攻坚。

再次，发展方式滞后。东北投资驱动型经济特征明显，技术创新对发展的推动作用较弱。虽然东北在研发力量上有一定基础（如吉林大学、东北大学、哈尔滨工业大学、大连理工大学等），但相关产业却没有发展起来，原因在于创新动力不足。2013年，东北地区研究与试验（R&D）支出占地区生产总值比重为1.33%，比全国平均水平低0.77个百分点。尤其是在信息革命时代，知识经济发展不足。总而言之，东北经济的问题是综合性问题，需要全方位地改革和转型。

东北体制机制的主要症结是国企问题

《关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》明确提出，“全面深化改革、扩大开放是振兴东北老工业基地的治本之策，要以知难而进的勇气和战胜困难的信心坚决破除体制机制障碍，加快形成同市场完全对接、充满内活力的新体制和新机制”。“新体制和新机制”的“牛鼻子”在哪里？就是国有企业，应紧紧抓住国企问题这个东北体制机制的主要症结。

初步调研发现，黑龙江国有企业资产占规模以上工业企业总资产比重约为64%，吉林约为54%，辽宁约为45%，都大大高于全国30%左右的平均水平。

要特别注意的是，央企也在东北配置了相当多的国有资产。因此，目前东北三省国有经济的比重，特别是工业经济的比重，已远远高于地方报告的当地国有企业资产的比重。

前些年，东北经济很大程度是靠大量投资来支撑（2003年固定资产投资为4000多亿元，到2014年达到4.6万亿元），经济下滑后，投资驱动型经济发展方式难以继，首当其冲受到影响的的就是国有企业，过度投资带来的产能过剩成为国有企业面临的突出难题。

按照市场经济运行的一般原理，经济体在具有足够弹性和韧性的条件下，有一定的自我修复能力。在经济下行情况下，当产能过剩严重时，会导致大规模的企业兼并重组发生。但在东北，由于市场经济体制尚不完善，资源配置的灵活性不足，国有企业比重过大，加之妥善处理职工问题十分棘手，导致自我修复能力比较弱。尤其是诸多“僵尸企业”无法顺利退出，阻碍了资源的优化配置，也制约了产业的转型升级。

着力啃下国企改革的“硬骨头”

东北要振兴，就必须真刀真枪地推进体制和结构改革。对东北现状，建议要“下猛药”，其中，推进国有企业改革

应是第一要务。

一是按照“做优、去劣、提升中间”的思路分类推进国企改革。应按照经营状况来分，把众多的东北国有企业分成三类：第一类是优质企业（如我实地调查过的沈阳机床、新松机器人等），应做强、做优、做大；第二类是劣质企业，应当去除，且妥善处理“僵尸企业”；第三类是中间型企业，要抓紧升级。

二是把处理“僵尸企业”作为国企改革的突破口。按照经济学的一般逻辑，这类企业应该兼并、重组、改组，不能任其发展，“僵尸企业”应率先退出。淘汰企业，尤其要把相关人员安排好，“先挖渠，后放水”。

三是把地方国企和央企都纳入混合所有制改革框架。加快推进地方国有企业改革，支持探索发展混合所有制经济的具体模式和途径。这一路径不只适用于地方国有企业改革，同样适用于央企改革。首先应在竞争性领域，然后在垄断性行业，探索发展混合所有制经济，国资根据情况“可控、可参、可退出”，腾出一定空间让民间资本进入。

四是在东北搞好“试验区”。设立国企改革综合试验区势在必行。搞几个？搞多大？特别是搞到什么程度？需要进一步研究。但可以确定，应该突破现有的条条框框，采取特殊的、非一般的做法。同时，在东北特别是辽宁办好自由贸易试验区，也非常重要。2016年中央已经决定在辽宁设自由贸易试验区，自由贸易试验区不只是辽宁一个省份的，整个东北都要用好。办好它，就能给企业提供制度和政策的空间，让更多好企业能够留在东北，也更有利于区域经济的发展和“一带一路”战略的延伸推进。

（作者系中国宏观经济研究院教授、中国东北振兴研究院专家委员会副主任）



对东北改革发展的四点建言

常修泽

- 以“增强活力”为目标推动国企改革
- 以“保人不保企”“淘企不淘人”为方针妥善处理“僵尸企业”
- 以放宽基础设施领域为突破口，鼓励扩大民间投资
- 以打造“满集大通道”为重点，推进东北地区对外开放

2016年5月以来，我先后五次到东北三省调研，感到促进东北地区改革发展，首先要处理好企业改革发展的难题。对此，我有四点建言。

一、国企改革应重在“增强活力”

东北地区作为我国的老工业基地，经济结构（产业结构和产权结构）以从事重工业的国有企业为主，东北地区国有资产占总资产的比重平均数值远高于全国平均水平。国有资产比重如此之高，经济发展却持续走低，为什么？这表明东北国有企业的根本矛盾是活力不足、效益不佳。基于这个深层次矛盾，我认为，必须增强国企活力。

2016年发布的《关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》有两个亮点。一是明确提出支持民营经济做大做强；二是明确提出国有企业改革应切实增强企业内在活力、市场竞争力和发展引领力。精神很明确：民营经济需要“做大做强”；国有企业需要“增强活力”。然而，经很好，念得准不准呢？调研中，我发现一些地方政府和企业仍沿袭旧思路，相关文件有待进一步贯彻落实。

二、“僵尸企业”要妥善退出

东北地区改革发展的另一个焦点，在如何对待国有企业中的某些“僵尸企业”上。我的思路是，一解决“产”，二解决“人”。

“僵尸企业”这个提法不太准确，如果说“僵尸企业”真的成了“尸体”，“寿终正寝”了，也就没什么问题了。但关键是它没有成为“尸体”，而是继续以活体的形式存在，还要给它“输血”“输氧”。

2015年7月至8月，我调研获知，仅东北的地方国企就有好几百家公司处于亏损状态，亏损额达数百亿元，其中不少属于“僵尸企业”。对此，我们不能只重视“显性”的国有资产流失，而忽视这种“隐性”的国有资产流失。建议在下一步实施国企改革的过程中，采取“保人不保企”“淘企不淘人”的方针：第一，对于这类企业坚决不保，该拔掉输血管的拔掉输血管，不能再优柔寡断；第二，对于相关企业员工，要多种渠道实现再就业，做好社会保障工作。

三、民营企业需做大做强

据我调研，东北地区对民营经济的支持力度仍然不够。尽管有些很好的民营企业，但总体来看，民营经济的发展很不理想，应以放宽基础设施领域为突破口，做大做强民营企业。

近年来，民间投资形势严峻，全国增速大幅下降，东北地区情况更是不好，如何推动民营经济涉足基础设施领域是当前有待思考的问题。目前有些基础设施部门的民间资本投资只有2%左右。当然，这不仅是东北的问题，也是全国性的问题，但在东北地区，这一问题更为突出。

因此，在国家加大力度支持东北老工业基地振兴的形势下，应尽可能吸引民间资本投资基础设施领域，尤其在电力、电信、交通、石油、天然气、市政公用等领域，鼓励民营企业走进来，积极参与。

四、加大东北地区对外开放

就开放来说，东北是前沿。我认为，应该全面理解“一带一路”战略的内涵，从东西南北几大方向进行拓展。我曾在吉林省安图县二道白河镇的天福街上，看到历史上唐朝到渤海国丝绸之路的石碑标记。唐朝到渤海国的丝绸之路，不仅到东北，而且可到俄罗斯远东地区、朝鲜半岛、日本海等。在研究东北地区落实“一带一路”战略时，可以从这些方面进行拓展。

同时，建议打造东北另一条对外开放大通道——“满集大通道”。2016年7月，我到吉林南部做实地考察，看到从集安出境可到达朝鲜的满浦。建议打造满洲里至集安（对面是朝鲜满浦）的通道，由中俄边境的满洲里经济齐哈尔、大庆、哈尔滨、长春、四平、通化，到集安，形成一条“满集（或满浦）经济带”，将俄罗斯、蒙古国、中国、朝鲜、韩国和日本等贯通起来，以此经济带为纽带，可进一步推动东北地区融入东北亚经济发展的大战略中。

本版编辑 栾笑语

装备制造业转型重在体制先行

——辽宁省装备制造业转型发展调研报告

王琛伟

东北地区是我国建设最早、规模最大的重工业基地，党中央、国务院高度重视东北的发展。本文根据实地调研，从分析辽宁省装备制造业转型发展的体

制机制障碍入手，着眼辽宁、管窥东北，提出对策建议。本文认为，推动辽宁省装备制造业转型升级，关键在于进一步深化改革。

现状 装备制造业大而不强

自2003年实施东北地区等老工业基地振兴战略以来，东北经济曾一度进入快速增长期，辽宁省装备制造业取得长足发展。但经济发展新常态下，东北经济下行压力持续加大。2014年、2015年，东北板块经济增速降至全国最低，装备制造业作为辽宁省的支柱产业同样面临困境。目前，辽宁省装备制造业发展青黄不接，传统产业比重高达70%以上，机器人、航空制造等高新技术产业虽然

发展较快，但产业规模大小、比重太低，不足以替代传统产业的支柱地位，对经济拉动作用明显不足。

具体地看，装备制造业关键核心技术与高端装备对外依存度高；产业结构不合理，高端装备制造业和生产性服务业发展滞后，信息化与工业化融合深度不够；产业国际化程度不高，企业全球化经营能力不足。总体来看，辽宁省装备制造业大而不强。

剖析 结构问题是关键 体制障碍是根源

立足现状剖析原因，可以发现，结构问题是关键，体制障碍是根源。

一是现代企业制度远未完善。目前，辽宁省国有资产在工业企业中占比达45.8%，远高于福建（23.6%）、广东（23.4%）、江苏（18.0%）、浙江（14.9%）等东南沿海省份。很多国有企业现代企业制度尚未完善，企业激励约束机制没有根本性转变，历史遗留问题未彻底解决，创新和发展动力严重不足。

二是计划经济影响根深蒂固。东北地区是实行计划经济时间最长、最彻底的地区，政府与市场、政府与企业的关系上存在的部分深层次矛盾尚未解决。政府仍习惯于干预企业改制、兼并重组，在企业设立、项目投资、对外贸易等领域存在大量行政审批，而在公共服务、市场监管等政府应该承担的领域却职能缺位。真正有效的市场经济体制还未形成，市场经济运行效率大打折扣。

三是国有企业历史包袱沉重。辽宁省

装备制造业企业大多是竞争性企业，企业改制是大势所趋。然而，历史遗留问题不解决，国有企业的历史包袱不卸下，就很难真正完成企业改制，有效的市场机制也很难建立完善。解决历史遗留问题不但需要大量资金，而且情况复杂，存在企业办社会、独立工矿区搬迁、棚户区改造、“三供一业”分离移交、“拨改贷”后的债务包袱等问题。经常是在解决旧问题的同时，新问题又不断出现，难度超乎预期。

四是缺乏倒逼改革的外部动力。东北地区虽居东北亚国际贸易核心区，但周边国际局势并不稳定，东北国际贸易难以达到预期。朝韩对立局势影响东北边贸；俄罗斯经济政府管制色彩较为浓厚，大规模企业自由贸易较难进行；日本与东北地区的装备制造等主要产业存在潜在竞争，在关键技术方面，日本始终对我国严防死守。东北周边贸易环境较差，不但难以有效扩大出口、引进资金技术人才，而且难以产生推进市场化进程的外部动力。

建议 企业需改制 政府需转型

首先，应加快推动混合所有制改革，把握住国企改革的关键。

以混合所有制改革为核心的国企改革，是破解体制机制障碍、推进辽宁省装备制造业转型升级的关键环节之一。深化国有企业混合所有制改革，主要目的在于提升企业活力和经营效率，打造符合市场经济要求的、高效率的市场主体。而企业能否符合市场要求，关键看企业决策、管理团队能否以市场为导向，进行企业决策、经营和管理。因此，本文尝试提出一个探索性的观点：混合所有制改革的关键在于通过混改，打造一支市场化的决策、管理团队。

其次，建立国企改革试验区。在辽宁乃至东北，国企比重大、改革任务重的地区主要是两大类：一是老工业基地，一是资源型地区。两类地区国企各有特点，国企改革也各有重点。应根据老工业基地、资源型地区国有企业不同特点，分别设置国企改革试验区。老工业基地国企改革，更加注重打破原有僵化体制和构建现代企业制度，更加突出技术、设备更新改造，让老企业焕发新的活力。资源型地区国企改革，更加强调打破资源依赖，走出“资源陷阱”，注重产品结构转型和产业链延长。同时，应探索商业类、公益类国企分类改革、分类监管和分类考核；选择几家规模适当的国有企业，尝试开展针对决策管理团队的混合所有制改革；积极构建促进国企创新的动力机制；加快解决厂办大集体、企业办社会、独立工矿区搬迁、“债转股”和“壳企业”等历史遗留问题。

再次，设立政府管理体制改革试验区。深化政府管理体制改革，加快政府职能转变，是推动东北经济转型发展的核心。东北地区受计划经济影响较深，

在偏大、偏重、偏国有的经济结构下，政府干预经济的色彩浓厚，有必要设立政府管理体制改革试验区。重点在机构设置、运行机制、行政审批等方面，给予试验区充分的先行先试权，鼓励试验区大胆改革，研究解决东北地区政府职能转变中特有的体制机制问题、思想观念问题，努力将政府建设与现代治理结构相衔接、与市场经济体制要求相配套的，职能优化、行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效、人民满意的服务型政府，为企业发展创造良好的政务环境。

四是构建完善的市场化发展格局。在辽宁乃至东北地区建立开放统一、公平竞争的市场经济体系，是发挥市场在资源配置中的决定性作用、促进产业转型升级的前提和基础。要完善公平开放透明的市场规则，健全市场监管机制，规范市场秩序，推动土地、资金、劳动力等要素市场建设，严格保护企业产权、企业经营活动，等等。

同时创造公平竞争环境，消除一切不利于民营经济发展的体制机制障碍。探索民营经济在市场准入、监管、公平竞争和金融创新等方面的配套改革措施。加强民营经济产权保护，切实改善创新、创业环境，放宽民营企业市场准入领域。

还应构建以自由贸易区为核心的对外开放新体制。依托辽宁沿海经济带，选取大连长兴岛和营口港周边，设立中日韩自由贸易区，切实加强沿海经济带合作、沿边合作、跨境合作以及各省区联动协作。加快推进内陆自贸区制度创新，制定完善对上海自贸区政策的移植复制方案，推动东北海关特殊监管区域成为接轨上海自贸区政策的试点区域等。

（作者系中国宏观经济研究院体改所副研究员）