

要有计划地稳步推进 老工业基地调整改造

魏后凯

党的十六大报告明确提出：“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”。为贯彻落实党的十六大精神，有计划地稳步推进老工业基地调整和改造，现提出以下几点建议。

一、科学确定标准，明确支持重点，实行分类指导

（一）科学确定老工业基地的标准

所谓老工业基地，主要是指在新中国成立前以及20世纪50、60年代（部分70年代）形成的、国家进行了大量投资、生产规模大、历史上对全国经济起到较大作用、做出较大贡献的工业基地。这些老工业基地目前数量不少，主要集中在东北、沿海以及中西部一些地区。为有计划地稳步推进老工业基地的调整和改造，当前应组织有关部门和专家学者，进行详细的科学论证，合理确定老工业基地的范围。确定老工业基地，应以城市（直辖市、计划单列市和地级市）而不应以省级行政区甚至大经济区作为地域单元；在时段选择上，应以20世纪50、60年代特别是“一五”时期形成的老工业基地为主。

（二）明确国家政策支持的重点

加快老工业基地的调整改造，必须充分发挥政府和市场的双重调控作用，调动中央、地方、企业和居民的积极性，实行以地方为主与国家扶持相结合。当前，国家应集中力量，突出重点，着重抓好那些问题突出、集中连片、自己无力解决的老工业基地调整和改造。一是集中力量重点解决东北和中西部地区的老工业基地调整与改造问题；二是以重工业和原材料老工业基地为主，重点扶持

原材料工业、装备制造业基地；三是根据老工业基地面临问题的严重性和地方财政能力标准，区分轻重缓急，有计划分步骤地稳步推进。

（三）建立科学的评估指标体系

确定是否给老工业基地予以支持，应该确立科学公平的评估标准，不能凭主观判断。当前，应主要考虑两方面的标准：一是问题严重性标准，即以传统的衰退产业比重大、经济增长缓慢、失业率高、资源枯竭、环境污染突出、各种社会矛盾尖锐的“问题区域”为主；二是地方财力大小标准，即地方政府自身无力解决，或有较大难度，确实需要中央给予大力支持。国家应建立科学的评估指标体系，对各老工业基地进行统一的评估。评估的指标主要包括：传统的衰退产业的比重；资源性产业的比重；近3年平均失业率以及下岗和离退休人数；近5年工业平均增长率；职工平均工资和福利水平；人均地方可支配财力；国有企业比重及亏损率；资源枯竭和环境污染状况。根据评估结果，确定是否应该给予支持，以及支持力度的大小。

（四）实行分类指导，区别对待

经过半个多世纪的发展，我国已经形成一大批老工业基地。从经济类型看，这些老工业基地主要有重工业基地、轻工业基地和综合性工业基地。其中，重工业基地又包括原材料工业基地和加工工业基地。从经济转型看，既有像上海、青岛等已经顺利实现转型的老工业基地，也有像齐齐哈尔、本溪、抚顺等至今仍面临诸多困难的基地。从城市功能看，既有单一资源型城市和原材料基地城市，也有一批综合性的中心城市。对于不同的老工业基地，应该采取不同的策略，实行分类指导、区别对待。对于单一资源型基地和原材料老工业基地，要重点解决资源枯竭和接续产业的发展问题，逐

步实现产业的多元化；对于以装备制造业为中心的老工业基地，应把重点放在提高经济增长质量和产业竞争力，促进产业升级，增强发展后劲上面。

二、认真搞好老工业基地调整改造规划

“八五”时期，国家曾重点支持上海、天津、沈阳、武汉、重庆、哈尔滨六个老工业基地城市的技术改造。近年来，国家又将辽宁省阜新市确定为全国惟一一个资源型城市经济转型试点市，并在资金和政策上给予了较大支持。为进一步支持老工业基地加快调整改造，当前必须按照“统筹规划、突出重点、长短结合、稳步推进”的原则，认真搞好老工业基地调整改造规划，明确调整改造的目标、思路 and 战略重点，合理划分中央和地方的责任，有计划分步骤地稳步推进。

(一)尽快制定老工业基地调整改造规划

从各国的经验看，加快老工业基地调整改造，规划必须先行。譬如，早在20世纪60年代中期，德国政府就制定了鲁尔区调整改造规划；为加强对产业衰落区域的综合治理，欧盟与各国政府共同制定了各个援助区域的发展规划，如1994年欧盟与英国政府共同制定的《默西郡2000年规划》。为此，建议由国家发展和改革委员会出面组织协调，尽快制定《全国老工业基地调整与改造规划》，明确地域范围、政策目标和任务、调整改造重点、实施阶段、配套措施以及中央和地方的责任等。这样，通过国家规划以及相关立法，明确国家对老工业基地的援助政策，使之公开化、规范化和制度化。在编制规划的过程中，要充分发挥专家学者的作用，重视居民的参与。

(二)明确老工业基地调整改造的基本思路

“八五”以来，国家加大了老工业基地调整改造的力度，其重点是支持国有企业的技术改造和脱困。经过多年的努力，虽然取得了一定成效，但并没有从根本上解决问题。从国内外的经验看，老工业基地调整改造的关键是地区经济振兴而不是企业解困。这是因为，只有地区经济得到全面振兴，产业竞争力得到不断提高，才能创造出更多的就业机会。借鉴国外经验，今后老工业基地的调整

与改造应以制度创新、机制创新和技术创新为突破口，以全面振兴地区经济作为根本目标，把重点放在扩大就业、调整结构和提升产业竞争力上。一是创造更多的就业机会，以扩大就业为中心；二是加快产业结构调整 and 升级，促进产业结构的优化；三是提高产业国际竞争力，促进地区经济持续快速增长。

(三)确定老工业基地调整改造的重点

老工业基地的调整与改造是一项长期的艰巨任务。在调整改造的过程中，必须妥善处理好长期与短期、治标与治本、稳定与发展、自力更生与国家支持之间的关系。当前，应着重抓好以下四項工作：一是搞好就业安置。采取多方面途径扩大就业机会，认真搞好下岗、失业和产业转移人员的就业安置和生活福利，健全社会保障体系，维护社会稳定。二是加快产业结构调整。大力发展高新技术产业和装备制造业，采用高新技术和信息技术改造传统产业，继续加强技术改造，培育和发展接续产业，促进产业结构优化升级和再工业化，提高不同产业的国际竞争力，走多元化的道路。三是扩大改革开放。积极推进制度创新和机制创新，搞好国有企业的退出和重组，大力发展民营经济，促进中小企业发展。进一步扩大对外开放，提高利用外资的规模和质量，促进外贸出口和外向型经济发展。四是搞好资源和环境保护，尤其是矿区塌陷地的复垦和环境综合治理，走可持续发展的道路。

三、进一步加大对老工业基地的支持力度

(一)设立老工业基地调整改造指导委员会

德国为加强对鲁尔区的综合治理，1920年成立了鲁尔煤管区开发协会(KVR)，作为鲁尔区最高规划机构，后又设立了鲁尔区工商管理局，协助开发协会制订和监督鲁尔区发展规划的实施。日本为了振兴九州经济，1962年在通产省和建设省的合作下，设立了产煤地区振兴事业团，并在九州设立了派出机构，着手九州的经济复兴工作。由于老工业基地调整改造是一项综合性的治理工程，涉及到诸多部门和地区的利益，为协调各方面的利益，建议由国家发改委、国资委、国土资源部、劳

动和社会保障部等有关部门,共同成立全国老工业基地调整改造指导委员会,负责老工业基地调整改造规划的制定、实施和部门间协调,以及资金的管理和效果评价。

(二)对衰退产业的退出实行援助政策

对衰退产业的退出实行援助政策,是一些发达国家的共同做法。如联邦德国在20世纪60年代针对鲁尔区的衰落趋势,采取了一系列产业转移援助政策,使鲁尔区走上产业结构多元化的道路。日本也曾对处于衰退中的煤炭行业的退出实行援助政策。为支持老工业基地加快调整改造,当前可以考虑实行两类援助政策:一是对煤炭、森工、有色金属等资源性衰退产业的退出实行援助政策,重点放在因资源枯竭而导致矿井关闭以及相关产业的援助上;二是对那些缺乏竞争优势、长期亏损、资不抵债的国有企业的退出实行援助政策。政府通过设立专项资金或者产业退出准备金,主要用于退出人员的安置、再就业培训、社会保障以及冲销呆坏帐。该资金的来源应由地方、企业和社会等多方面筹措,中央财政根据具体情况给予一定比例的补助。

(三)实行国家支持下的就业转移政策

目前,我国一些单一资源型和原材料老工业基地,大都因资源枯竭面临着经济转型问题。这些老工业基地的调整与改造,重点是扶持新兴产业发展,发展接续产业,推进地区再工业化和产业多元化,改变单一性的产业结构。为此,建议国家在总结辽宁阜新经验的基础上,逐步扩大资源型城市经济转型试点市的范围,继续在政策上给予扶持。国家应鼓励这些城市培育和发展接续产业,促进就业由资源枯竭或衰退性产业逐步向新兴产业转移。对于那些针对资源枯竭或衰退性产业转产而发展起来的接续产业,中央应考虑给予一定资金补助,并提供减免税收、低息或贴息信贷、加速折旧等政策支持。为推动产业转移和多元化,各级政府应高度重视利用经济手段,调动中小企业、民营企业和外资企业发展的积极性。同时,建立下岗工人再就业培训制度,并加强对在职职工适应新技术的培训,以便为就业转移创造有利条件。

(四)支持老工业基地装备制造业的发展

目前,我国技术含量高的投资类设备60%以

上都依赖进口。老工业基地装备制造业具有较好的产业基础、人才储备和技术积累,如果通过制度创新和机制创新,加快新产品开发和技术改造,今后将具有较大的发展潜力。例如,东北地区在机床、航空、汽车、造船、发电设备等重大装备制造业及零部件工业方面具有较大优势,有条件建成我国装备制造业的重要基地。为此,建议国家对老工业基地装备制造业给予一定的政策支持,在政府采购、买方信贷、卖方信贷、招投标等方面,给老工业基地以较多的机会。同时,在重大装备国产化项目、高技术产业化项目等方面,按照“同等优先、适当放宽”的原则向老工业基地倾斜。当然,老工业基地装备制造业的发展,必须重视企业技术创新和专业化分工协作,逐步向产业集群的方向发展,以逐步形成完善的产业配套条件和产业链体系。

(五)设立老工业基地调整改造基金

从国际经验看,支持老工业基地加快调整改造,必须有稳定的资金来源和渠道。如英国政府设有“城市规划援助”,专门用于治理区域产业衰落和城市衰败问题,并要求各地自筹25%的经费,中央政府提供75%的捐款;法国对老工业区则设有“工业自应性特别奖金”、“国土整治奖金”和“工业现代化基金”;意大利为支持老工业区的改造与振兴,设立了“工业设备更新和结构调整基金”、“应用研究特别基金”。借鉴国外经验,建议国家设立老工业基地调整改造基金,专项用于老工业基地衰退产业的退出、接续产业的培育、就业安置和职工培训等。该项基金由中央财政提供,但省级财政和老工业基地城市应各提供15%—20%的配套资金。

(作者单位:中国社会科学院工业经济研究所)

责任编辑 叶剑峰