

# 振兴东北地区经济的未来政策选择\*

王洛林 魏后凯

**内容提要:**本文针对当前东北地区经济存在的主要问题,在对现行国家援助政策及其实施效果进行初步评价的基础上,提出了进一步完善国家振兴东北老工业基地政策的具体建议。作者认为,现行国家援助政策偏重于项目投资,政策适用地域过于“泛化”,没有体现分类指导的思想。尽管国家实施的东北老工业基地振兴战略已初见成效,但目前东北地区经济仍面临诸多困难,经济发展中尚存在不少问题,国有企业改革进展缓慢。为此,必须抓好东北老工业基地振兴规划,实行分类指导、区别对待,进一步加大国家财政和金融支持力度,再造信用东北。

**关键词:**东北地区经济 老工业基地振兴 国家援助政策

**作者简介:**王洛林,中国社会科学院学术咨询委员会主任、研究员、博士生导师,100732;

魏后凯,中国社会科学院西部发展研究中心主任、研究员、博士生导师,100836。

**中图分类号:**F120.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-8102(2006)02-0003-08

## 一、当前东北地区经济面临的主要问题

东北地区包括辽宁、吉林和黑龙江三省,是我国建国初期依靠国家大规模投入建立起来的重化工业基地,也是支撑我国国民经济增长的第一代主导地区。在建国以来的较长时期内,东北地区曾经为我国建立独立、完整的国民经济体系,推动我国工业化和城市化进程做出了历史性重大贡献,为其他地区的经济建设输出了大量的资金、技术、人才、物资和装备。然而,近年来,由于多方面的原因,东北地区经济出现了诸多问题。这些问题主要体现在以下几个方面。

### (一)地区经济增长缓慢,出现相对衰退的迹象

作为老工业基地,东北地区建国以来曾经为我国的经济发展和工业化做出了巨大贡献。然而,自20世纪80年代以来,东北地区由于改革开放严重滞后,国有企业缺乏活力,而民营经济和外商投资经济发展缓慢,导致地区经济增长不景气,甚至出现相对衰退的迹象,工业特别是制造业竞争力不断下降,市场份额急剧减少。在1981—2001年间,东北地区制造业总产值年均增长率仅有7.6%(按当年价计算),而沿海新兴工业区(粤闽苏浙鲁)为14.8%。其结果是,东北地区制造业产值占全国的比重1980年为18.7%,1997年下降到9.1%,2001年又下降到8.0%;而沿海新兴工业区制造业产值所占比重则由1980年的25.4%提高到2001年的50.4%。东北地区工业增加值占全国各地区总额的比重也在迅速下降,由1980年的17.83%下降到2004年的9.6%。

对于东北地区工业经济的这种相对衰退现象,学术界称为“东北现象”。从性质上讲,它有些类似于工业发达国家一些萧条地区出现的“萧条病”。值得注意的是,近年来,东北地区经济的这种相对衰退已经延伸到了农业领域,新闻界称之为“新东北现象”。长期以来,东北地区一直是我国重要的粮仓和粮食储备基地,其大豆生产量占全国的35%,玉米产量占全国的26%。然而,生产成本、

\* 本文为王洛林和魏后凯主持的中国社会科学院重大A类课题《东北地区经济振兴战略与政策研究》总报告的一部分,原文约3万多字。

质量和面临进口冲击等问题,加上加工转化能力不足,导致前些年东北大豆、玉米等出现大量积压。其中,吉林的玉米积压量曾高达4000万吨,相当于全省两年的总产量。粮食库存的增加,导致粮库政策性亏损加大,地方财政包袱沉重。例如,在黑龙江省,中央和省级财政每年用于粮食超储的支出就高达45亿元。黑龙江省级财政每年还需负担13.8亿元的粮食风险基金,但由于财力有限,尽最大努力每年也只能支出近7亿元,缺口达6亿多元。

## (二)国有企业比重高,职工下岗和就业问题突出

1. 国有企业比重高,产权结构单一。作为老工业基地,东北地区也是我国国有企业尤其是中央国有企业相对集中的地区,国有经济在地区经济中占有重要的地位。2003年,东北地区国有及国有控股工业企业总产值占地区全部规模以上工业的比重为67.5%,其中辽宁为58.1%,吉林为75.8%,黑龙江为79.4%,远高于全国37.5%的平均水平。根据《2002年度分布在东北中央监管企业主要指标表》的统计,2002年底包括大庆油田在内的中央三级以上工业企业资产总额、销售收入和利润总额,分别占东北三省国有及国有控股工业企业的45.3%、72.1%和81.3%。在东北地区913户中央企业(不包括大庆油田)中,国有独资公司数占55%,职工占70%,总资产占67.1%,销售收入占52.6%,企业利润总体亏损达69亿元,净资产收益率为-11.9%(国资委规划局,2004)。

2. 垄断性和基础性行业比重高,产业转型难度大。2002年底,在东北地区913户中央企业(不包括大庆油田)中,垄断性行业149户,总资产占58.2%,销售收入占52.7%,总体亏损32亿元,净资产收益率为-12.2%;基础性行业281户,总资产占64.1%,销售收入占59.0%,总体亏损39亿元,净资产收益率为-7.5%(国资委规划局,2004)。由于垄断性和基础性行业比重高,企业盈利能力较低,对资源的依赖性较大,东北国有企业产业转型的难度很大。

3. 国有企业效益较差,资产负债率高。据民盟中央调研组(2003)对辽宁、黑龙江两省的调查,辽宁省地方国有及国有控股工业企业1507户中,资不抵债企业有308户,平均资产负债率为135%。黑龙江省地方国有企业的资产负债率为83%,资不抵债的国有企业占36.7%,亏损面高达49.9%。另据国资委规划局(2004)的研究,就中央企业而言,2002年东北中央企业及三级以上子企业总体亏损约4.7亿元,亏损面高达40%(不包括大庆油田)。同时,东北地区国有企业历史形成的债务突出,资产负债率平均为76.4%,远高于全国国有企业64.8%的平均水平。

4. 国有企业包袱沉重。主要体现在三个方面:一是国有企业办社会负担沉重。据财政部2002年企业财务决算统计,东北地区国有企业办社会机构7183个,职工49.1万人,企业补助支出153.8亿元。其中,中央直管企业和其他中央部门所属企业在东北地区办社会机构3476个,职工30.7万人,企业补助支出129.9亿元,分别占48.4%、62.5%和84.5%。二是企业包袱沉重。如哈电办社会机构37个,补贴费用总额4.16亿元,改造费用2.57亿元;一汽每年为办社会职能投入资金近5亿元;大庆石油管理局办社会机构高达257个,职工达4万人,每年补助经费总额22亿元。三是企业办“大集体”多,且大多为亏损企业。据统计,东北地区4655户厂办大集体企业中,亏损企业和停产企业占70.4%,2002年总体亏损高达11.6亿元。这些厂办大集体资产总额818.5亿元,负债总额836亿元,所有者权益为-17.5亿元,总体上已经资不抵债,资产质量极其低下。同时,在这些厂办大集体企业中,有在册集体职工124.7万人,离岗职工84.7万人,占总数的2/3,由此形成城镇居民中的特困群体(国资委规划局,2004)。

5. 大批职工下岗,失业率升高,就业压力大。据调查,辽宁省国有、集体企业离岗职工达150万人,城镇登记失业人员达83万人;黑龙江省城镇各类下岗、失业人员达149万人(民盟中央调研组,2003)。在一些资源枯竭的矿业城市,这种情况更为严重。如辽宁省抚顺矿区拥有占全市人口1/3的职工和家属,现有12.25万人需要重新安置;阜新市2002年下岗失业人员达15.2万人,占市区人口的20%,实际失业率高达30.6%。

## (三)资源型城市资源枯竭,缺乏接替产业,急待产业转型

东北地区拥有一批结构单一的资源型城市。一方面,这些资源型城市在经历多年的大规模开采后,大都面临着资源枯竭的问题。目前,大庆油田的可采储量只剩下30%,仅有7.45亿吨,到2020年年产量只能维持到2000万吨左右;辽河油田原油开采已动用探明地质储量的77.1%,天然气则已动用了82.6%,油气产量明显下降。黑龙江省鹤岗、鸡西、双鸭山、七台河等4大煤炭生产基地现已面临煤炭资源枯竭或大量关井的局面。辽宁省在未来10年内现有35座国有重点煤矿将报废11处,煤炭生产量将大幅下降;铁矿石主要矿山如鞍山、大孤山、眼前山、歪头山等也均处于矿山开采后期阶段,生产能力逐年下降。另一方面,这些城市大都产业结构单一,产业链条短,缺乏接替产业。例如,在2002年的工业增加值中,大庆市非油产业只占5.9%;伊春、大兴安岭两地非林产业只占1/3左右;鹤岗、鸡西、七台河、双鸭山四个煤城非煤产业只占32.5%。由于结构单一,产业链条短,且以能源和原材料工业为主,缺乏接替产业,目前这些城市大都面临着沉重的产业结构转型和就业转移压力。

#### (四)不良资产和不良贷款比例高,信用等级低,企业融资困难

东北地区属于我国国有企业不良资产比例高和银行不良贷款比例高的“双高”地区。一是国有企业不良资产比例高。据国资委规划局(2004)的研究,目前辽宁国有企业的不良债务达2921亿元,其中欠银行1891亿元,欠政府900亿元,欠职工130亿元;整个东北地区不良资产总额达525.3亿元。二是银行不良贷款比例高。有关资料表明,东北三省金融机构贷款利息收妥率(实收利息占应收利息的比率)平均仅有70%左右,2002年末应收未收利息余额达1929亿元,不良贷款率比全国平均水平高出近10个百分点,相当一部分银行处于亏损状态,全部金融机构盈亏相抵后净亏损多达180亿元(张颖,2004)。在这种情况下,各商业银行总行纷纷把东北三省列为信用高风险地区,贷款规模受到总行的严格限制,相当一部分基层银行发放贷款甚至需要逐笔上报省分行乃至总行审批。其结果是,许多市县支行几乎没有贷款权限,只起到在当地吸纳存款的作用。即使是一些省级分行,其贷款权限也较小。这种信用危机的产生,使金融业对地方经济发展的支持显得力不从心,不仅加剧了银企关系的紧张状态,加大了金融风险,而且严重影响了企业尤其是民营中小企业的融资,增加了企业融资成本。

#### (五)资源消耗高,环境污染严重,可持续发展问题突出

在东北地区,尤其是资源型和原材料工业城市,由于重化工业所占比重大,大都资源和能源消耗较高,环境污染较为严重。2002年,东北3省万元生产总值消耗能源1.81吨标准煤,比全国平均水平高28.4%,比东部9省市(不包括海南)高66.1%,比中部6省高13.1%。2003年,东北3省万元工业增加值排放废气5.52万标立方米,比全国平均水平高16.5%,比东部10省市(不包括辽宁和广西)高66.3%。此外,在一些资源型城市,矿山塌陷地治理和生态恢复的任务也十分繁重。如辽宁省7处较大的采煤沉陷区,总面积达333km<sup>2</sup>;黑龙江双鸭山市矿区8个采煤沉陷区总面积达133km<sup>2</sup>;鸡西矿区采煤沉降面积达156km<sup>2</sup>。

## 二、对现行国家援助政策及实施效果的评价

### (一)对现行国家援助政策的基本评价

为支持东北地区等老工业基地振兴,近年来有关部门制定实施了如下一系列相关政策。

1. 项目投资。为支持东北地区经济振兴,国家发改委已经实施了振兴东北老工业基地改造国债资金和高新技术产业发展专项。其中,2003年推出的振兴东北老工业基地改造国债资金第一批100个项目,总投资610亿元,其中银行贷款317亿元,企业自筹293亿元。2004年,国家又进一步实施了国债资金第二批197个项目,加上2003年改造的100个项目,总投资达1089亿元。同时,2003年国家还启动了高新技术产业发展专项60个项目,总投资56亿元。截至2004年底,国家共下达国债项目贴息资金8亿元,安排东北高新技术项目118项。2005年初,国家发改委又下达了

2005年东北等老工业基地调整改造和重点行业结构调整专项(第一批)国家预算内专项资金(国债)投资计划。在下达的63个项目中,东北地区有40个项目。63个项目总投资规模达68.97亿元,国债资金5.8亿元,其中东北地区投资规模44.07亿元,占总投资的63.9%;安排国债资金4.29亿元,占国债资金总额的73.8%。此外,国家还安排了国债资金34.3亿元用于东北老工业基地农业、林业和水利建设,安排东北地区重点公路建设项目车购税投资20.2亿元,农村公路建设国家资金22亿元。

2. 财税政策。从2004年7月1日起,国家对东北地区装备制造、石化、冶金、船舶、汽车、高新技术、军工、农产品加工等8大行业实行增值税转型改革试点。截至2004年底,税务部门共对东北4万多户符合条件的企业进行了增值税转型试点资格认定,经审核办理抵减、退税12.82亿元。同时,东北地区工业企业的固定资产(房屋、建筑物除外),可在现行规定折旧年限的基础上,按不高于40%的比例缩短折旧年限;东北地区工业企业受让或投资的无形资产,可在现行规定摊销年限的基础上,按不高于40%的比例缩短摊销年限;东北地区企业的计税工资税前扣除标准提高到每月人均1200元。对东北地区的低丰度油田和衰竭期矿山,经省级人民政府批准,可以在不超过30%的幅度内降低资源税适用税额标准。此外,国家还率先在黑龙江、吉林两省实行全面减免农业税的政策,扩大东北地区粮食生产补贴范围和规模。2004年中央财政对东北三省农村税费改革转移支付、粮食、良种等直接补贴达53.1亿元。国家还决定,对部分企业历史形成、确实难以归还的历史欠税,按照规定条件经国务院批准后可给予豁免。

3. 金融政策。中央已经明确,允许东北商业银行进一步采取灵活措施处置不良资产和自主减免贷款企业表外欠息。减免表外欠息和核销呆坏账的工作在2004年已经展开。国务院已批准同意4家国有独资商业银行和3家政策性银行对四级可疑类贷款和表外欠息可以根据具体情况,自主决定减免的条件、标准、时限、权限及企业的偿债方式。截至2004年底,中国银行、中国建设银行、交通银行3家银行在东北三省一市的分支机构,在股份制改革过程中共核销损失类资产340亿元,剥离可疑类贷款近500亿。2004年,中国人民银行在东北地区共核销了600亿元不良资产,加大了对吉林省农村信用社试点资金支持,推进对下岗失业人员小额担保贷款,妥善处理了鞍钢证券和辽宁证券公司的问题。2005年,国家继续加大对下岗失业人员小额担保贷款,并增加50亿元用于全国农村扶贫贷款,重点向东北地区倾斜。

4. 国有企业改革。2004年,国家启动了中石油、中石化、东风汽车3家中央直属企业分离办社会职能试点工作。其中,中石油在东北三省的企业共移交中小学、公检法机构259个,涉及在职职工22520人、离退休教师7464人,中央财政共补助经费13亿元。同时,国家还决定,对东北老工业基地符合破产条件的企业,优先列入全国企业兼并破产工作计划,进一步加大对东北老工业基地国有企业政策性破产的支持力度。从1999—2004年,中央财政对东北三省已进入法律程序的中央及中央下放地方管理的67户企业共拨付破产补助资金171.5亿元,占全国总数的23%;安置职工56.6万人,其中离退休人员20.7万人。

5. 社会保障试点。从2004年起,继辽宁之后在黑龙江、吉林两省推开完善城镇社会保障体系试点工作,国家拿3.75%,用人单位拿1.25%,做实个人账户5%。2004年,中央财政对黑龙江、吉林两省社保中“并轨”和“做实”共给予补助45.7亿元。2005年,两省将按6%做实基本养老保险个人账户,基本完成国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨任务。

6. 沉陷区治理。中共中央、国务院11号文件明确提出,对原国有重点煤矿历史遗留的采煤沉陷区治理问题,中央对东北三省的补助比例提高到50%。目前,国家已全面实施了对煤炭沉陷区的治理工作,东北15个采煤沉陷区治理工程已陆续开工建设,其中黑龙江4个,吉林4个,辽宁7个,累计安排国家投资共40.5亿元。作为我国资源型城市经济转型试点市,阜新市5个采煤沉陷区治理工程已累计完成17.8亿元。吉林省沉陷区综合治理工作也全面展开,住宅开工面积105万

平方米,可安排沉陷区居民 1.3 万户。

应该说,为启动东北经济振兴战略,国家在项目投资方面给予相应支持是必要的。但是,从长远发展看,这些项目投资也容易产生一些问题:一是由于这些项目主要集中在国有企业尤其是国有工业方面,因而将有可能进一步强化东北地区的国有经济比重。二是如果观念、体制和机制不改变,这些项目所发挥的作用将受到很大限制。很明显,如果这些项目不能像国家希望的那样使国有企业迅速走出困境,三年后有可能需要再来一次调整改造,国家将需要重新注入大量的资金。三是大量的国有经济投资有可能会对民间资本产生一种挤出效应。事实上,过去的经验表明,由于东北老工业基地国有经济涉及的领域过于广泛,而国有企业往往采取内部化的方式,把产业链各个环节甚至相关活动都集中在一个企业内部完成,由此扼杀了民间资本的投资机会,对民间投资产生了明显的挤出效应。

除此以外,目前国家实施的东北老工业基地调整改造政策尚存在以下几方面问题:一是政策适用地域的“泛化”问题。东北三省并非所有城市都是老工业基地,也并非所有地区都属于需要国家援助的“问题地区”,因此,目前国家采取的带“普惠制”性质的援助政策,有些过于宽泛,难以取得较好的实施效果。二是缺乏区别对待、分类指导。老工业基地具有不同的类型,这些基地所面临的问题各不相同。然而,国家现有的援助政策还没有较好地考虑到这种地域差异性。三是公平性问题。除东北老工业基地外,中西部不少老工业基地同样面临着诸多困难,有的甚至相对严重,需要国家给予支持。但目前国家援助的重点主要是东北地区,这样容易在老工业基地之间产生不公平的问题。

#### (二)振兴东北老工业基地战略的实施效果

实施东北地区等老工业基地振兴战略一年多以来,在国家财政资金和有关政策的积极支持下,目前东北地区经济发展已经取得了一定成效。这具体表现在以下几个方面。

1. 固定资产投资增长开始提速。2003 年,东北三省固定资产投资比上年增长 20.8%,比全国平均水平低 6.9 个百分点;到 2004 年,东北地区固定资产投资比上年增长 32.5%,比上年提高 11.7 个百分点,比全国平均水平高 6.4 个百分点。其中,辽宁增长 43.5%,吉林 20.9%,黑龙江 22.7%,分别比上年提高 14.2、4.7 和 11.2 个百分点。由于固定资产投资增速的加快,东北地区固定资产投资占全国的比重由 2003 年的 7.58% 提高到 2004 年的 7.93%。分省看,辽宁省固定资产投资增速大大高于全国平均水平,而吉林、黑龙江省仍低于全国平均水平。

2. 外商直接投资增长有所加快。在国家政策的积极引导下,外商投资进入东北尤其是辽宁的步伐开始加快。2003 年,东北地区实际利用外商直接投资额为 33.36 亿美元,2004 年迅速提高到 59.38 亿美元,增长了 78.0%,其中辽宁增长 91.5%,远高于全国 13.3% 的平均增速。由于外商投资的快速增长,东北三省实际利用外商直接投资占全国的比重已由 2003 年的 6.24% 迅速提高到 2004 年的 9.79%,其中辽宁省由 5.28% 提高到 8.92%。

3. 地区经济增长速度逐年提高。自 1999 年以来,东北地区生产总值(GRP)增长速度已连续 6 年逐年提高。1999 年东北三省 GRP 增长速度为 7.9%,2000 年为 8.7%,2001 年为 9.2%,2002 年为 10.1%,2003 年为 10.8%,2004 年为 12.3%。其中,2004 年辽宁、吉林、黑龙江 GRP 增长 12.8%、12.2% 和 11.7%,分别比上年提高 1.3、2.0 和 1.4 个百分点。

4. 经济增长速度差距有所缩小。2003 年,东北三省 GRP 比上年增长 10.8%,比全国各地区平均水平(12.1%)低 1.3 个百分点,比沿海新兴工业区(13.8%)低 3.0 个百分点;2004 年,东北三省 GRP 比上年增长 12.3%,比全国各地区平均水平(13.4%)低 1.1 个百分点,比沿海新兴工业区(14.4%)低 2.1 个百分点。这说明,尽管目前东北地区经济增长速度仍低于全国和沿海新兴工业区平均水平,但其增长速度差距已有所减小。

然而,也应该看到,目前东北地区经济仍面临诸多困难,经济发展中尚存在不少问题,国有企业改革进展缓慢,全面振兴东北经济任重而道远。特别是,自 2000 年以来,东北地区 GRP 和工业增加

值占全国各地区总额的比重一直在趋于下降。2000年东北地区 GRP 占全国各地区总额的比重为 10.02%，2003 年为 9.56%，2004 年下降到 9.30%；2000 年东北地区工业增加值占全国各地区总额的比重为 11.23%，2003 年为 10.10%，2004 年下降到 9.6%。

自 2000 年以来，东北地区人均 GRP 和人均工业增加值的相对水平也在不断趋于下降。若以全国各地区平均水平为 100，2000 年东北地区人均 GRP 的相对水平为 119，2003 年为 114，2004 年进一步下降到 112。东北地区人均工业增加值的相对水平由 2001 年的 130，下降到 2003 年的 121，2004 年进一步下降到 115。东北地区外贸出口额占全国的比重也在趋于下降。按货源地分，2004 年东北三省实现外贸出口 252.28 亿美元，比上年增长 19.1%，比同年全国平均水平（35.4%）低 16.3 个百分点。其中，辽宁外贸出口增长 30.2%，吉林下降 20.4%，黑龙江下降 0.1%，均远低于全国平均水平。东北地区外贸出口占全国的比重由 2003 年的 4.83% 下降到 2003 年的 4.25%。这说明，东北地区产业的国际竞争力仍在趋于下降。

### 三、进一步完善国家振兴东北老工业基地政策

为贯彻落实中央和国务院的精神，有计划地稳步推进老工业基地调整和改造，促进东北地区经济全面振兴，当前应着重采取以下几方面的政策措施。

#### （一）抓好东北老工业基地振兴规划

从各国的经验看，加快老工业基地调整改造，规划必须先行。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了《默西郡 2000 年规划》。目前，辽宁、吉林、黑龙江三省已分别制定实施了老工业基地振兴规划，这三个规划已经国务院东北办批复同意。东北许多老工业基地城市，如沈阳、大连、长春、哈尔滨、鞍山、抚顺、营口、伊春等，也相继制定实施了老工业基地振兴规划。国家有关部门也编制完成了相应的专项规划，如《东北地区电力工业中长期发展规划》、《振兴东北老工业基地公路水运交通发展规划纲要》等。这些规划的制定实施将有利于进一步推进东北老工业基地的调整改造和振兴。

然而，迄今为止，我国还缺乏一个综合性的东北地区等老工业基地振兴总体规划。由于缺乏高层次的总体规划的指导，各部门、各地区制定的专项规划和区域规划，很容易从局部利益出发而忽视全局利益，各种规划之间的协调和衔接问题也亟待解决。由此，建议由国务院东北办牵头，组织国家有关部门和专家学者，按照“统筹规划、突出重点、长短结合、稳步推进”的原则，尽快编制《东北地区等老工业基地振兴总体规划》，明确东北地区等老工业基地振兴的目标、实施阶段、总体思路和战略重点，合理划分中央和地方的责任，并提出相应的具体政策措施。同时，要继续做好东北地区老工业基地水利、科技、教育、人才、高新技术产业发展等专项规划。在规划编制的过程中，要充分发挥专家学者的作用，重视公众参与。此外，还应加强东北地区等老工业基地振兴的法制建设，完善有关法律和规章制度。

#### （二）实行分类指导、区别对待

所谓老工业基地，主要是指在建国前以及 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、历史上对全国经济发展起到较大作用、做出较大贡献的工业基地（魏后凯，2003）。经过半个多世纪的发展，目前我国已经形成了一大批老工业基地。这些老工业基地主要集中在东北和沿海地区，中西部地区也有分布。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，也有像鞍山、本溪、阜新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。

从东北地区的实际情况看,老工业基地主要有四种类型:一是原材料工业基地,如鞍山、大庆等;二是单一资源型基地,如阜新、鸡西等;三是装备制造业基地,如齐齐哈尔等;四是综合性老工业基地,如沈阳、哈尔滨等。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。例如,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,延长产业链条,积极培育新兴产业,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;对于综合性老工业基地,要重点发展先进制造业、高新技术产业和现代第三产业,增强中心城市功能,提高城市综合竞争力。

### (三)加快国有企业改制和重组的步伐

国有企业的改制和重组是东北老工业基地调整改造的难点和关键所在。为振兴东北地区经济,当前必须加快推进国有企业的改制和重组,积极搞好国有企业的战略性布局调整。

1. 要收缩国有企业的战线,解决国有企业覆盖面大、战线过长的的问题。对于现有竞争性领域的国有企业,应采取股份制、拍卖、租赁、破产等多种途径,通过产权的多元化逐步实现国有资产的退出。对于自然垄断行业的国有企业,也应积极鼓励外商投资和非公有资本进入,逐步解决国有股“一股独大”的问题。在推进国有企业战略性布局调整的过程中,国家实行的兼并破产政策应向东北老工业基地倾斜,加大劣势国有企业退出的力度。对于那些严重资不抵债、解困无招的国有企业,应按照国家有关规定实施政策性破产。

2. 大力推进国有企业的资产重组。要打破行政区划的限制,按照市场经济的原则,推动钢铁、汽车等重点行业进行跨区域重组,优化整合各方面资源,构建一批专业化分工明确、竞争力较强的大型企业集团。同时,要积极搞好主辅分离、辅业改制,加快分离企业办社会,尽快研究制定妥善解决厂办大集体问题的具体方案,并在东北三省先行试点。在推进国有企业重组的过程中,中央应加大财政支持的力度。对那些困难中央直属企业的主辅分离、分离企业办社会,应由中央财政给以足额补贴;对分离企业办社会的企业所在地方确因财政困难、无力贴补而难以承接的,中央应通过转移支付给予支持,不增加地方的财政负担。

3. 妥善解决好下岗分流职工的就业安置。要坚持就业优先的原则,大力开发就业岗位,积极扶持下岗失业人员再就业,鼓励下岗分流职工进行创业,并提供相应的条件和政策优惠;要强化职业技能培训,对下岗分流职工进行再就业和创业培训,提高下岗分流人员适应新岗位,实现再就业的能力;健全就业服务和创业服务体系,对下岗分流人员提供及时的就业援助;继续推进城镇社会保障体系试点工作,实施国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨。

### (四)进一步加大国家财政支持的力度

国家对东北地区等老工业基地的财政支持,应针对东北地区等老工业基地的经济转型,主要采取专项补助的方式,而不应该主要依赖一般转移支付的扩大。

1. 加大对农业、装备制造业、高新技术产业等的扶持力度。在农业生产基地建设方面,要加大对东北农机具购置补贴的支持力度和支持范围;加大对东北三省农业基础设施的投资,搞好东北地区黑土地保护和中低产田改造。在装备制造业和高技术产业化方面,国家在重大项目安排、政府采购、研发投入、税收优惠等方面应给予相应的倾斜。比如,国家可以考虑设立振兴东北装备制造业基金,鼓励在骨干企业成立工程技术研究中心,搞产学研一体化。

2. 对衰退产业的退出实行援助政策。这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。为支持东北地区等老工业基地加快调整改造,当前可以考虑对煤炭、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。政府通过设立专项资金或者产业退出准备金,这类资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账。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。

3. 设立东北地区等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,建议国家设立东北地区等老工业基地调整改造基金,专项用于东北地区等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。

#### (五) 加大金融支持力度,再造信用东北

1. 建立良好的社会信用环境,再造信用东北。要加强政府、银行和企业之间的合作,建立完善的信用评估和信用维护体系,打造统一的信用信息平台,向社会提供完备、权威的信用信息服务,加大执法监督和打击逃废债务力度,健全失信处罚和守信奖励制度。尤其是,要加强银行与工商、税务、公安、质检等部门之间的合作,建立完善的企业和个人信用信息数据库,打造一体化的社会信用信息平台。同时,要采取得力有效的措施,坚决打击逃废债务行为,维护金融信用环境。对失信企业包括互保失信企业和违约的个人,要立即通过各种媒体进行公开,并降低其信用等级,在其信用档案中做长期纪录。对已公开谴责的失信企业和违约的个人,在规定期限内不予纠正的,要列入失信和违约黑名单,各部门应对其进行联合制裁,予以重点打击。

2. 要加大对东北地区不良贷款的处置力度。据人民银行沈阳分行调查统计,东北三省现有不良贷款中有 20% 是由政策性因素影响形成的,还有一部分是因国有企业经营管理不善、无力还贷形成的,这些不良贷款若完全由商业银行自己处置既不公平,也缺乏消化能力(张颖,2004)。因此,国家应加大东北地区不良贷款的处置力度,对事实上已经损失的政策性不良贷款,可以采取专项核销、集中核销等办法加速予以解决,力争在尽可能短的时间内使东北地区的不良贷款率平均降到 15% 以下,以为下一步深化改革铺平道路。同时,要尽快卸掉现有农村信用社的不良资产包袱。当前可以考虑比照剥离四大国有商业银行不良资产的方法,通过谈判协商的方式,由中央和地方政府按照一定比例出资,解决东北地区农村信用社的历史包袱问题。

3. 加快国有企业的债务重组和不良资产处置。当前,央行针对东北企业债务问题已经提出了债务重组的方案,其中包括债转股、债务减免息、债务延期以及债务挂账等处理手段。为支持国有企业转制,有关部门应制定相关政策,采用债转股、债务打折、债务延期、债务减免息、资产置换、兼并重组、折价出售等多种途径,加大国有企业债务重组和不良资产处置的力度。例如,对国有企业转制后全部落实银行债务的,可以考虑给予减免息待遇,并延期偿还贷款本金;允许商业银行根据不良贷款和抵押物的实际情况,采取招标、招租、拍卖等方式来清理转化不良资产;组建区域性专业不良资产处置机构集中处置不良资产,对不良资产进行打包折价出售,发展债权交易市场;等等。

#### 主要参考文献:

1. 国资委规划局:《关于加快东北地区中央企业调整改造若干重大问题的研究》,2004 年 11 月。
2. 民盟中央调研组:《对加快东北国企改革步伐振兴东北老工业基地的政策建议》,中国民主同盟网(<http://www.dem-league.org.cn>),2003 年 11 月。
3. 魏后凯:《要有计划地稳步推进老工业基地调整改造》,《宏观经济研究》2003 年第 10 期。
4. 张颖:《振兴东北老工业基地的金融政策建议》,国富投资集团(<http://www.guofu.com>),2004 年 7 月。

责任编辑:张群群

## Abstracts of Some Papers in English

### Policy Options for the Economic Revival in Northeastern China

WANG Luolin(Chinese Academy of Social Sciences, 100732)

WEI Houkai(Center for Development of Western China, CASS, 100836)

This paper studies the major problems of economic development in northeastern China, evaluates current state aid policy and their effect, and makes some suggestions for the revival of these old industrial bases. The authors consider that existing state aid policy lays particular stress on project investment and that the regional allocation of policy aid is quite diversified and does not fit for actual situation. Although state strategy for northeastern economic revival has made initial achievements, problems still exist in these areas and state enterprises still needs further reform. Therefore, it is necessary to workout an overall plan for the revival of northeastern old industrial base, to carry out classifying policy for different regions, to increase state financial support, and to reconstruct a credited northeastern China.

**Key Words:** Northeastern Economy in China, Revival of Old Industrial Base, State Aid Policy

### The Factors Contribution to Regional Economic Convergence and Disparity in China

GUO Qingwang, JIA Junxue

(China Financial Policy Research Center Renmin University of China, 100872)

This paper investigates the factors' contribution to regional economic convergence and disparity over the period 1978 - 2004 in China by applying convergence accounting analysis and time-varying parameter model. The main conclusions are as follows: The influential factors causing regional economic disparity in descending order are labor market performance, investment in physical capital, investment in human capital and central government fiscal expenditures according to their importance, while convergence effect driven by diminishing returns and technological diffusion playing significant role in reducing regional economic disparity and local government fiscal expenditures being roughly neutral on the whole. The above conclusions are helpful for central government to find implement points of regional economic co-ordinate development strategy and set up effective policy actions.

**Key Words:** Regional Economic Disparity, Factors Contribution Analysis, Convergence Accounting Analysis, Time-Varying Parameter Model

### Theoretical Problems in the Process of the Split Share Structure Reform —A Further Discussion on Recent Development of China's Capital Market

WU Xiaoqiu

(Graduate School of Renmin University of China, 100872)

Recently the split share structure reform and the possible transformation of China's capital market in the post-reform era have been brought to public concern. Based on the brief analysis of the institutional limitation on the split share structure, this paper comprehensively discusses the important theoretical and legal problems in the process of the reform, and thoroughly investigates the potential transformation on the function, rule, regulation, public behavior and thoughts and other fields after the split share structure reform.

**Key Words:** Split Share Structure Reform, Full Marketable, Capital Market

### The Analysis of Interregional Government Financial Behavior in Inflation

FENG Tao, QIAO Sheng

(School of Economy and Finance, Xi'an Jiaotong University, 710061)

Focusing on the macroeconomic fluctuation phenomena since the transition of China and taking into account the effect of institutional inertia and the role of government, this paper analyses the financial game behavior between regions by the way of building a interest-game model. Under the induction of existing assess to the achievements in one's official career, the local governments are induced to control Commercial Banks in order to grab financial resource and enlarge investment without paying attention the spillover effect of their policies. This will lead to the final high inflation X-inefficiency solution of the financial behavior game between regions.