

我国民营经济可持续发展的 外部环境探析^{*}

方建新

【提 要】我国民营经济近年来得到了快速发展,这与体制转轨过程中外部环境的不断优化密切相关。但与公有经济相比,民营经济的可持续发展受到了来自制度环境、经济环境、法律环境、社会环境等各种外部环境的制约,因此改善民营经济发展的外部环境对促进民营经济的健康可持续发展显得尤为重要。

【关键词】民营经济 外部环境 体制改革

〔中图分类号〕F12 **〔文献标识码〕**A **〔文章编号〕**1000—2952 (2010) 06—0050—05

改革开放以来,民营经济经过 30 多年的发展,已经成为国民经济中一支重要力量。目前我国中小企业总数已占全国企业总数的 99% 以上,创造的最终产品和服务价值相当于国内生产总值的 60% 左右,在繁荣经济、推动创新、扩大出口、增加就业等方面发挥了重要作用。占全国企业总数 99% 的中小企业,提供了全国 80% 的城镇就业岗位,上缴的税收约为国家税收总额的 50%。这充分表明,没有量大面广的中小企业的平稳较快发展,就没有整个国民经济的平稳较快发展。^①

通过以上各项数据可以看出,民营经济在创造社会财富、优化国家经济结构、转变经济增长方式、创造财政税收、促进就业等方面起到越来越重要的作用,为推动地区经济社会发展做出了巨大贡献。民营经济的发展壮大与国家的鼓励和扶持是分不开的,但其与公有经济相比仍缺乏一个公平的发展环境,还没有得到公平国民待遇,这就人为地使民营经济失去了

许多发展机会。因此民营经济要想实现可持续发展、提高自己的竞争力,必须有一个良好的外部环境。所谓企业外部环境是对企业外部的制度环境、经济环境、法律环境、社会环境等的总称。

制度环境是指国家的方针政策、国内外政治形势的发展状况。经济环境包括宏观经济形势、世界经济形势、行业在经济发展中的地位以及企业的直接市场等。其中,企业的直接市场是与企业关系最密切、对企业影响最大的环境因素,具体包括销售市场、供应市场、资金市场、劳务市场等。法律环境指企业和外部发生经济关系时所应遵守的各种法律、法规和规章。社会环境是指企业所要面对的外部的各种社

^{*} 2009 年度国家社会科学基金项目 (项目批号: BKS04) 阶段性论文。

^① <http://www.dayoo.com/>, 访问时间: 2010 年 9 月 26 日, 来源: 人民网。

会关系的状况，主要是由经济关系及围绕着经济关系所确立的不同社会角色之间的关系构成，包括由社会大众口碑及社会传媒的传播形成的较普遍的意识认同。

2010年8月，中国民主建国会中央委员会企业委员会、妇女委员会与中国企业家调查系统共同组织实施了“2010年度中国民营企业家问卷跟踪调查”。这次调查主要从基础设施条件、法制环境和市场秩序、政府行政管理、中介组织和技术服务、适合企业经营的诚信社会环境等5个方面了解了民营企业对目前民营经济外部环境的评价。调查发现，总体来看民营企业家对外部环境的综合评价价值低于2008年的水平。其中，民营企业对企业税收负担情况、公检法和行政执法机关的公正执法及执法效率情况、各类企业享受公平国民待遇情况的评价相对较差。^①

一、影响民营经济可持续发展的外部环境分析

（一）制度环境

回顾我国民营经济发展历程，更主要的障碍不是观念落后，而是制度性的障碍。尽管我国已经基本实现了向市场经济体制转轨，国有企业改革已经进行了30多年，但政企并未实现真正分开。政府对国企仍有偏爱，为了保护国有垄断企业的绝对优势地位，规避在经济、社会和政治等方面的风险，使用行政手段对可能威胁国有垄断性企业的民营企业实行限制。在某些行业实行了严格的行政审批制度，繁杂的手续、高昂的公关成本、苛刻的准入条件使民营企业只能放弃进入的努力。如国家为了控制金融风险，选择了限制民间金融机构发育和民营企业上市融资的制度安排，不加区分地把所有民营企业拒之门外，这其中就包含了政府规避潜在金融风险及其社会后果的主观选择。

（二）经济环境

资源垄断与市场准入门槛高 改革开放 30

多年来，民营经济主要限于初级服务业、流通领域以及一般制造业，其他领域则主要为国有经济所垄断。能源、电信、金融等利润丰厚的行业，政府政策往往限制民营企业进入。虽然2005年2月国务院发布的《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》允许非公有资本进入垄断行业和领域、公用事业及基础设施领域、社会事业领域、金融服务领域和国防科技工业领域，对非公有资本实行“非禁即入”，但在实际工作中有一些潜规则和隐性壁垒很难突破，有关打破垄断、突破“玻璃门”的呼声不断，但效果甚微。^②直到目前，民营经济还在近30个产业领域遭遇不同程度的“限进”门槛，使得民营经济集中在一些低端产业运行。就在“非公经济36条”明确要求“对非公有制企业与其他所有制企业一视同仁，实行同等待遇”之后，国务院的另一个文件《关于推进国有资本调整和国有企业重组的指导意见》又明确要求国有资本要在铁路、民航、电信、石油、煤炭、电力等行业保持控制力，这就使国有企业在这些行业已存在的垄断地位进一步强化。依托超强经济实力而形成的特殊利益集团挤压了民营经济的发展空间。

信贷与融资制度的束缚。“贷款难”、“融资难”是制约我国民营经济发展的重要原因。随着民营企业对国民经济贡献的日趋增大和金融市场化改革的不断深化，民营企业的金融服务需求得到了一定的改善，但仍有部分民营中小企业在发展过程中存在着严重的金融缺口。从间接融资渠道来看，民营经济的资金需求主要来源于金融机构的贷款，但我国金融业的发展一直是国家垄断的，大银行主要服务于大企业。而地方中小银行数量少，存贷业务比例低，不敢向民营企业提供贷款。受传统观念、

① 朱剑红：《三大挑战考验中国民营企业，发展动力有待提高》，中国新闻网2010年10月11日。

② 俞小江：《论民营经济发展的基础环境》，《理论月刊》2009年第10期。

资产质量和运作成本等因素的影响,民营企业获得银行贷款的条件约束依然比较强。从直接融资渠道看,中国的资本市场发育尚不成熟,市场层次较少,股票、债券等直接融资渠道对民营企业来说门槛过高,难以利用,基本上是闭塞的。^①刚设立的中小企业板市场的上市标准和条件与主板市场没有太大区别,对于大多数民营企业来说,中小板市场的门槛仍然较高。民营企业在通过正规投融资渠道获得资金支持困难重重的情况下,民间借贷如春风野火般兴起,但民间融资的合法性还不明确,而且利率高,增加了民营企业使用资金的成本与风险。

(三) 法律环境

法律建设滞后,制约了民营经济的发展。我国民营经济是在政策的扶持下发展起来的,有关保护民营经济的法律、法规还相当不完善和滞后,具有多变和不确定性。如 1986 年《中华人民共和国民法通则》,规定了各经济主体间的平等财产关系;1999 年和 2003 年的宪法修正案,以国家最高法律的形式确立了“坚持公有制为主体、多种经济成分共同发展的基本经济制度”,同时也明确规定,公民的合法私有财产不受侵犯。但是与此相配套的具体的产权保护制度安排同这个基本要求不相适应,与民营企业直接相关的知识产权法律尚未出台,导致知识产权保护不力,假冒伪劣产品多,使得民营经济的合法权利得不到应有的保护,严重挫伤了企业创新的积极性。另外,有关技术开发、转让及知识产权类法律法规,尤其是目前我国对高科技企业无形资产的界定有待进一步修改完善。

法律主体地位不平等,民营企业权益无法得到有效保障。虽然《宪法》规定“国家保护私营经济的合法的权利和利益”,但当民营企业的合法财产真正受到侵犯时,并不能像国家公共财产受到侵犯时一样,而只能诉诸“民事纠纷”解决。对于侵害国家财产和民营企业财产的处理标准也存在很大的不同,侵占国家财产

达到一定数额的,可按贪污罪处以极刑,而侵占民营企业的财产达到相同的数额,只能以职务侵占罪处罚,相对较轻。这造成民营企业经营者没有安全感,当企业发展到一定阶段后,便停止投资,一些人开始大肆挥霍或将大量资本转移到国外,造成巨额资本外流,影响了民营经济的健康发展。

(四) 社会环境

“重国企,厚外商,薄民企”的做法在很多地方仍然存在。各种优惠政策和待遇向国企倾斜,招商引资成为当地政府发展经济的一大法宝,外来资本得到众星捧月般的礼遇。相比之下,民营企业自诞生起就是“二等公民”身份,导致社会公众也是带着有色眼镜来评价,各类人才不愿到民企就业,官员吃富、民众仇富的思想在一定范围内还存在,这在一定程度上压抑了民营经济的投资热情和积极性,阻碍了民营经济的健康发展。

二、构建适应民营经济可持续发展的外部环境

2010 年 5 月 13 日,国务院发布了《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》(“新 36 条”)。“新 36 条”和国务院 2005 年 2 月颁布的首部以促进非公有制经济发展为主题的《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》(“旧 36 条”)相比较,明确地把鼓励和引导民间资本进入政策性住房建设领域写入了文件。同时还鼓励和引导民间资本进入市政公用事业以及石油、电信、航空、核电、铁路等垄断行业,为民间投资营造了更为广阔的市场空间,进一步拓宽民间投资的领域和范围。这是对民营资本放开投资领域的一个里程碑式政策。

政府还应大力完善民营企业发展的外部环境,尽快出台《关于鼓励和引导民间投资健康

^① 刘成奎:《民营经济融资制度研究》,武汉大学出版社 2005 年版,第 20 页。

发展的若干意见》的实施细则，保护和增强民营企业的发展动力。

（一）创新制度设计，还民营经济平等待遇

政府应坚持对各类企业一视同仁的原则，进行相应的制度设计，当务之急是打破一些领域的行政性垄断和经济性垄断，平衡公有经济与非公有经济在市场准入方面的利益差异，使各种市场主体得到公平对待，建立一个良好的投融资体制环境。要转变政府职能，改革行政审批制度，提高办事效率，营造精干高效的政务环境。放宽民营企业登记条件，推进政务公开，“少干预、勤服务、多帮助、不刁难”，为民营经济提供有效的服务；制定政府采购扶持中小企业发展的具体办法，提高民营企业在政府采购中的中标比例；逐步取消按企业所有制性质制定的财政区别扶持政策，在技改项目贴息、科技三项费用、专项资金补贴、三产贴息等财政性扶持资金的安排上，使民营企业与国有、集体企业享受同等待遇。另外，政府部门出台各项制度和政策时，要注重制度和政策的稳定性、连续性，绝不能朝令夕改，要增强民营企业的安全感和信任感。

（二）推进市场化程度，优化民营企业发展的经济环境

切实抓好各项政策落实，解决民营经济市场准入问题。严格贯彻执行政府出台的扶持民营经济发展的政策措施，按“新 36 条”规定打破行业垄断，化解民营企业市场准入的“玻璃门”。凡是鼓励和允许外商投资进入的领域，都应鼓励和允许民营经济投资进入，并享受同等的优惠政策。准许民营经济进入公共事业、基础设施领域、社会事业领域、金融服务和国防科技工业建设领域，以及参与国有经济结构重组、西部大开发、振兴东北老工业基地和实现中西部崛起等。要尽快出台具体操作中所要求的实施细则和配套政策，解决现有规定与文件相冲突的矛盾。

题。从成本、风险和效益的角度出发，不同规模的金融机构有不同的服务定位，大型金融机构为大型企业服务，中小型金融机构为中小型企业服务，否则是没有效率的。这个经验在发达的市场经济国家和多数发展中国家的实践中已经得到证实。首先要拓宽民营经济从银行和金融机构进行融资的渠道。对规模大、后劲足、市场前景好、科技含量高的重点企业给予倾斜政策。其次要发展地方性中小银行，强化其对民营企业的融资服务。依靠民间资本特别是游离于金融体系外的民间资本参股，尽快建立专门服务于民营企业的中小型商业银行，国家应鼓励中小银行在银行体系中的发展。再次要拓宽直接融资渠道，民营企业在资本市场应与国有企业享受平等进入条件与待遇。在加快完善中小企业板块和推进制度创新的基础上，分步推进创业板市场，健全证券公司代办股份转让系统的功能，为民营企业利用资本市场创造条件。允许符合条件的民营企业依照国家有关规定发行企业债券，多方式拓宽民营企业融资渠道。最后要进一步完善担保体系，分散和化解信用风险。由工商局或个体私营协会牵头，以行会、商会、保险公司、财务公司等为主体筹建服务于不同对象的信用担保公司，按市场化原则运作，帮助企业有效防范金融信用风险，提高在经济交往中的信用度。

（三）健全法律法规建设，保障民营经济合法权益

市场经济实质是法制经济，只有加强法制建设，才能从根本上为民营经济发展扫清障碍。当前我们应抓住两个方面的工作：一是完善行政立法机制，实现有法可依、依法行政，对管理者进行必要的规范和有效监督；二是完善与民营经济相关的法律法规，使民营经济在市场中的身份、地位与国有经济平等，在融资、服务、管理等方面都与国有经济享有平等的权利，受到法律的平等保护，消除民营经济发展的后顾之忧。

(四) 营造良好的社会环境，完善服务体系

首先，我们要解放思想，充分认识到民营经济在社会主义现代化建设中的重要地位和作用，宣传国家鼓励民营经济发展的各项政策和方针，政府部门要积极转变职能，树立服务民营经济发展的理念，为民营经济发展创造良好

的社会环境。其次，大力发展社会中介服务机构，坚持以社会化、专业化、市场化为原则，不断完善社会服务体系。

本文作者：临沂师范学院副教授

责任编辑：王姣娜

Discussion on the External Environment of Non-governmental Economy's Sustainable Development

Fang Jianxin

Abstract: In recent years, non-governmental economy has made a rapid development, which is closely related to the continual optimizing of the external environment. However, compared with state-owned economy, non-governmental economy is still restricted by such external environment as system, finance, market, social conditions and so on. So improve the external environment is very important to promote the healthy and sustainable development of non-governmental economy.

Key words: non-governmental economy; external environment; system reform

观点选萃

转型过程中制度变迁的不协调成本

何冬妮

东北大学经济转轨理论与实践方向博士生、中国（海南）改革发展研究院公共政策所助理研究员何冬妮撰文指出，不协调成本是转型中不同制度运行不协调导致的成本或总体效率的损失，是制度变迁的外部性导致的社会成本。不协调成本可以按照显著性和实际危害程度分为隐性不协调成本（即社会容忍度内、可预期的成本）和显性不协调成本（即超过社会容忍范围、对经济社会发展产生实质性影响的成本）。制度变迁存在三种不同的路径：自演进制度变迁路径、基于建构理性的制度变迁路径和制度变迁的混合路径。转型中制度变迁路径不同，不协调成本也不同。我国的改革进程中，制度变迁兼具建构理性和自发演进的特质。在这样的情况下，内在制度和外在制度之间的协调和契合成为影响改革效率的重要因素。政府既是制度的重要创造者，又构成制度自演进的环境，由此政府也是防范、化解不协调成本的主要力量。一方面政府要提高执政水平，减少政府行为导致的显性不协调成本，提高政府的廉洁度和行政效率，进而提高社会对政府失误的容忍度；另一方面，政府应当主动承担起显性不协调成本偿付的主导责任，提高偿付效率，从而增强政府权威的合宪性。此外，需要通过建设社会安全网，增加政策决策的公众参与，从而提高社会对不协调成本的容忍度。