

构建各种所有制经济平等竞争 共同发展的体制机制*

胡家勇

内容提要:民营经济已经成为我国经济、社会发展的重要驱动力之一。党的十八大报告指出,“毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展,保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护”,但各种所有制经济平等竞争、共同发展仍面临诸多体制制度障碍。本文从三个方面论述如何构建各种所有制经济平等竞争、共同发展的制度条件:一是构建有效保护各类产权的公平法治环境;二是构建非公有制经济自由进入机制;三是构建各种所有制经济平等使用生产要素的体制环境。

关键词:非公有制经济 公平法治环境 自由准入 平等使用生产要素

作者简介:胡家勇,中国社会科学院经济研究所研究员,100836。

中图分类号:F121.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-8102(2013)12-0019-11

一、构建有效保护各类产权的公平法治环境

各种类型的财产获得有效而同等的法律保护,是市场经济顺利运转的制度基础,也是各种所有制经济平等竞争的前提条件。经济学把产权的清晰界定和有效保护,以及合同的有效执行和纠纷的公平仲裁,视为市场经济最基本的支持性制度。产权界定和保护之所以重要,就在于它能为各经济主体提供正当的激励,并鼓励充分的竞争(胡家勇等,2010)。

改革开放以来,非公有制经济及其财产的法律地位和受保护程度是不断上升的。1954年的《宪法》规定限制和逐步取消资本家私有制;1982年通过的《宪法》修正案允许成立雇员不超过7人的个体经济;1988年通过的《宪法》修正案允许成立雇员超过7人的私营企业;1999年通过的《宪法》修正案将个体经济和私营经济等非公有制经济作为社会主义市场经济的重要组成部分,个体、私营经济的法律和经济地位得到明显提升。2004年通过的《宪法》修正案对非公有财产保护的规定进一步加强,该修正案指出:“国家保护个体经济、私营经济等非公有制经济的合法的权益和利益”、“公民的合法的私有财产不受侵犯”、“国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权”。2007年通过的《物权法》规定,“保障一切市场主体的平等法律地位和发展权利”、“国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律保护,任何单位和个人不得侵犯”。2007年党的十七大报告指出,“坚持平等保护物权,形成各种所有制经济平等竞争、相互促进的格局”。2012年党的十八大报告重申,“保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护”。

* 本文为中国国际经济交流中心课题“我国所有制结构变化趋势和政策问题研究”的专题研究成果,同时得到中国社会科学院“马克思主义理论学科建设与理论研究”项目的资助。

尽管有关保护非公有制经济产权和确立它们平等法律地位的立法取得了历史性进步,但在实践中,非公有制经济的产权保护状况和平等法律地位不容乐观。企业家论坛 2010 年调查结果表明,28.6%的企业家表示财产不安全,44.2%的企业家认为企业法规不能够保障企业的利益,半数企业家认为知识产权保护不到位(冯兴元等,2013)。另据世界银行与国际金融公司研究报告《中国营商环境 2012》测算,2011 年和 2012 年,在 182 个国家和地区中,中国投资者保护分别排第 93 位和 97 位,投资者保护强度指数(1~10)为 5,属中等强度保护。

非公有制经济产权没能得到足够的保护,主要表现在以下几个方面:

第一,政府机构拥有巨大的行政权力,而不受限制的行政权力往往成为侵害非公有制经济产权的一个根源。“有些地方个人产权受到非常粗暴的侵犯,用各种莫须有的罪名,侵犯、占有个人产权,甚至让一些企业家倾家荡产,送进监狱”(李剑阁,2013)。在这种情况下,政府不仅没有充当合法私人财产的保护者,而且扮演了“掠夺之手”的角色。这方面的一个案例就是山西煤炭行业的整合。鉴于煤炭价格上涨、煤矿安全事故频出,2008 年山西省政府发布了《关于加快推进煤矿企业兼并重组的实施意见》,旨在加快煤炭产业结构调整,提高煤炭业的集中度和产业水平。但在实际操作中,私人煤矿的产权没有得到充分保护,大量煤炭资源通过行政手段集中到少数几家大型国有集团手中。

第二,司法系统没能做到对非公有制经济的公平裁决。当非公有企业的财产受到侵害时,立案、判决和执行都面临许多困难。当非公有制企业与国有企业发生财产、合同等经济纠纷时,裁决及其执行往往偏向于国有企业。

第三,非国有企业税费负担过重。过高的税费负担可以视为对私人产权的一种侵害。这方面的表现,一是税收占比高,中小企业(主要是民营企业)整体税收负担占销售收入的 6.81%,高于全国企业总体水平 6.65%,部分企业缴税总额高于净利润;二是缴费项目多,据粗略统计,目前向中小企业征收行政性收费的部门达 18 个,收费项目达 69 大类;三是社保负担重,以北京为例,“五险”占工资比例为 44%,单位缴费达到 32.8%~43.3%(黄孟复,2012)。

由于对私有产权保护不力,自 2006 年开始出现了第三波移民潮。^① 根据招商银行和贝恩公司联合发布的《2011 私人财富报告》,中国个人境外资产增长迅速,2008—2010 年年均复合增长率达到约 100%。与此同时,近年来中国向境外投资移民人数快速增加,接受调研的高净值人群中近 60%的人士已经完成投资移民或有相关考虑,最近 5 年,中国向美国累计投资移民人数年复合增长率达 73%。中国银行和胡润研究院对全国 18 个重点城市拥有千万元级别以上财富的富人进行了调查,调查结果表明,1/3 的富人拥有海外资产,海外资产平均占总资产的 19%,60%的富人有移民意向或已申请移民,以投资移民为主,亿万财富人群的海外投资比例更超过 50%。另据浙江新通出入境公司等机构的保守统计,浙江目前每年至少有 1500 人成功实现投资移民,并以每年 10%~20%的速度增长。移民中,掌握财富、知识和技术的人最多,其中很多是民营企业家的离去将给中国经济社会发展造成重要影响。

缺乏稳定、公正和可以预期的司法体系,私人产权得不到充分有效的司法保护,是投资移民的重要原因之一。据招商银行和贝恩公司的调查,出于保障财富安全目的而移民的比例高达 43%。^② 还有学者分析,保护自己财产或家人人身安全,包括漂白灰色的“第一桶金”,是很多民营企业海外

^① 有学者认为,我国出现了三波移民潮:第一波是“文革”结束后,第二波是 20 世纪 80 年代末和 90 年代初,第三波从 2006 年开始,还没有结束。参见冯兴元、苏小松(2013)。

^② 根据招商银行和贝恩公司的调研,高净值人士投资移民的三个主要原因是:方便子女教育(占 58%)、保障财富安全(占 43%)、为未来养老做准备(占 32%)。参见招商银行和贝恩公司发布的《2011 中国私人财富报告》。

移民的一个动力来源(冯兴元、苏小松,2013)。

非公有制财产得不到公平、有效的保护,有意识形态、理论、法律、政策和执行等层面的原因,因此,构建公平而有效的保护非公有制财产的法治环境就需要从以上几个层面努力。

第一,营造有利于非公有制经济发展的社会舆论环境。这需要从社会意识形态和理论方面着手。在社会意识形态方面,不能再把“公”和“私”、“公”和“非公”绝对对立起来;更不能把“非公有制经济”与“自私”、“剥削”等直接联系起来;不能认为,只要是“非公有制经济”就丧失了“道德的制高点”(黄孟复,2013)。我们必须调动一切积极因素,最大限度地激发各类资本、技术和智力的潜力,让一切劳动、知识、技术、管理和资本的活力竞相迸发。因此,无论是“公”还是“非公”,只要是社会财富创造的源泉,都应该都到积极评价和公平对待。

从理论上讲,还需要进一步深化对“财富”和“私有财产”的认识。在现代市场经济中,“财富”不仅仅是用于消费的金钱,更是经济循环过程中的一种“生产要素”。财富,无论是“公有”还是“私有”,只要它重新投入到经济流转过程之中,它就能创造出新的就业岗位、生产出新的产品和服务,它就是在为社会利益服务,就具有“社会性”。从现实来看,大量私有财产和非公有制经济的存在,创造了大量就业岗位,特别是适合于弱势群体的就业岗位,提高了低收入者的收入,产生了“涓滴效应”。对于私有财产,我们则应该把它放在社会财产结构和企业产权结构的变迁中去理解它的性质。用传统“公”和“私”的概念来区分企业经济属性已不再适应社会主义市场经济发展的现实。经过多年的发展,各种企业内部股权结构已经发生了深刻变化,相当多的民营企业通过股份制改造或上市,实现了股权结构社会化和分散化,成为公众公司;特别是基金公司和投资公司等新的经济组织形式大量涌现,企业社会化的程度相当高。因此,民营经济中的股份制公司、混合所有制公司、全员持股等股权社会化的企业,不仅为社会上众多民众创造了财产性收入,也将企业置于政府、社会和人民群众的监督之下,已经成为社会主义市场经济中公有制的一种有效实现形式(黄孟复,2012)。马克思、恩格斯当年对股份制性质的论述,对于我们当下认识私有财产的性质具有重要启迪。马克思(中译本,2009年,第494~495页)在谈到股份公司成立时提到,“在这里直接取得了社会资本(即那些直接联合起来的个人的资本)的形式,而与私人资本相对立,并且它的企业也表现为社会企业,而与私人企业相对立。”恩格斯(中译本,2009年,第410页)则指出,“由股份公司经营的资本主义生产,已经不再是私人生产,而是由许多人联合负责的生产。”

第二,法律、政策条文或解释需要进一步完善。从根源上讲,许多法律和政策条文,或者对这些条文的理解不利于营造非公有制经济发展的公平法治环境。从基本经济制度上看,我国实行的是“以公有制为主体、多种所有制经济形式共同发展的基本经济制度”,这符合我国国家制度的社会主义性质和社会主义市场经济的实际,是必须坚持的。但需要对“公有制”的主体地位作科学的理解。不能把公有制的主体地位理解为公有制企业可以在法律和市场竞赛规则面前凌驾于非公有制企业之上,在产权保护和合同仲裁上天然享有特殊优待。国有经济的主体地位主要体现在国有资本集中在关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域。同时,社会主义基本经济制度也需要随着实践的发展而不断完善。现在,非公有制经济在产值、就业、投资、税收、创新等主要指标上所占的比重不断提升,有些已超过了公有制经济所占的比重,在新的历史条件下,对公有制的主体地位需要作出新的科学解释。

一些法律条文有时也容易导致对非公有制财产的伤害。例如,《宪法》第十三条规定:“公民的合法的私有财产不受侵犯”,“国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权”,但同时又规定:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿”。但对“公共利益”目前还没有明确的界定,对如何界定“公共利益”也没有明确的规定,这就容

易导致借“公共利益”之名侵害和掠夺非公有财产的现象。

第三,消除对非公有制经济的司法偏见。构建公平的法治环境,执法和司法环节至关重要。从立法层面上看,平等保护各类财产和经济活动的法律、法规和政策并不缺乏,问题是它们并没有得到有效执行。美国学者艾利森曾指出:“在达到政府目标的过程中,方案确定的功能只占10%,而其余90%取决于有效执行。”^①这同样可以用在法律、法规 and 政策的制定和执行上。强化已有法律、法规 and 政策的执行,是构建各类所有制经济平等竞争、共同发展的关键。这就要求司法机关和政策执行机关在面对公有制经济单位与非公有制经济单位的财产、合同及其他经济纠纷时,能够抛弃所有制偏见,依据法律条文,公平、公正裁决。

二、构建非公有制经济自由进入机制

生产要素的自由流动,企业的投资自由,是价值规律和市场机制发挥资源配置基础性作用的基本前提。因此,放松对非公有经济投资领域的限制,使其能够自由进入和退出特定行业,是建立公平竞争市场环境,完善社会主义市场经济体制的内在要求。

进入新世纪,国务院出台了許多重要的拓宽非公有制经济投资领域的政策性文件。2005年2月国务院颁布了《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》,俗称非公经济“旧36条”。该文件把放宽市场准入作为促进非公有制经济发展的基本政策措施,提出“贯彻平等准入、公平待遇原则”,“允许非公有资本进入法律法规未禁入的行业和领域”,并具体指明了非公有制经济可以进入的领域,包括电力、电信、铁路、民航、石油等能源、交通、通讯领域;城镇供水、供气、供热、公共交通、污水垃圾处理等公用事业和基础设施领域;教育、科研、卫生、文化、体育等社会事业领域;银行、证券、保险等金融领域;国防科技工业建设领域,以及参与国有经济结构调整和国有企业重组,西部大开发、东北地区等老工业基地振兴和中部地区崛起。

为了进一步促进民间投资的发展,拓展非公有制经济的发展空间,2010年5月国务院又颁布了《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》,俗称非公经济“新36条”。“新36条”与“旧36条”相比,对非公有制经济开放的领域更广泛、更明确和更具体。该文件对进一步拓宽民间投资领域和范围提出了以下原则:一是鼓励和引导民间资本进入法律法规未明确禁止准入的行业和领域,对各类投资主体同等对待,不得单对民间资本设置附加条件;二是政府投资主要用于关系国家安全、市场不能有效配置资源的经济和社会领域,对于可以实现市场化运作的基础设施、市政工程和其他公共服务领域,应鼓励和支持民间资本进入;三是国有资本的重点领域是关系国民经济命脉的重要行业和关键领域,在一般性竞争领域,要为民间资本营造更广阔的市场空间;四是将民办社会事业作为社会公益事业的重要补充,加快形成政府投入为主,民间投资为辅的公共服务体系。

国务院的非公经济“旧36条”和非公经济“新36条”对民营经济几乎放开了可以放开的所有领域,不仅包括一般性的竞争领域,而且包括垄断领域的竞争性环节,基础设施领域和社会事业领域可以放开的部分,甚至开放了国防科技工业建设领域,不可谓不彻底。2012年,为了具体落实对非公经济的开放政策,国务院要求相关部委制订鼓励和引导民间投资的实施细则。截至2012年7月底,42项民间投资实施细则已按国务院要求全部出齐。

各级政府对非公经济的开放政策取得了实效,民营资本的投资空间扩大了,并开始迈向基础设施领域、现代服务业领域和社会服务领域。但非公有制经济市场准入仍然很困难,许多在政策上已经对非公有制经济开放、甚至鼓励非公有制经济进入的领域,仍然挡着一道“玻璃门”或“弹簧

^① 转引自陈振明(2003,第235页)。

门”，可望而不可及。

从私人控股企业固定资产投资的行业分布完全可以看出私人资本进入某些重要领域仍比较困难。2007—2011年，私人控股企业固定资产投资主要分布在制造业、批发和零售业、住宿和餐饮业、房地产业、农林牧渔业、居民服务和其他服务业等传统的一般竞争性领域，而分布于电力、热力的生产和供应业、交通运输、仓储和邮政业、金融业、水利、环境和公共设施管理业、教育、卫生、社会保障和社会福利业等产业的比例较低(见表1)。

表1 分行业私人控股企业固定资产投资比重 单位：%

| 行 业 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------------|------|------|------|------|------|
| 制造业 | 57.3 | 60.4 | 67.0 | 69.0 | 71.8 |
| 批发和零售业 | 65.6 | 67.3 | 71.5 | 71.4 | 70.8 |
| 住宿和餐饮业 | 64.3 | 66.6 | 71.8 | 70.8 | 70.0 |
| 房地产业 | 61.7 | 56.3 | 54.8 | 55.6 | 52.9 |
| 农、林、牧、渔业 | 33.4 | 40.1 | 40.3 | 42.1 | 49.9 |
| 居民服务和其他服务业 | 55.2 | 61.6 | 55.2 | 48.1 | 43.2 |
| 采矿业 | 26.2 | 29.6 | 34.5 | 38.3 | 41.8 |
| 文化、体育和娱乐业 | 20.0 | 23.8 | 29.4 | 31.5 | 34.7 |
| 租赁和商务服务业 | 32.0 | 36.3 | 32.9 | 13.7 | 39.5 |
| 科学研究、技术服务和地质勘查业 | 18.5 | 24.7 | 25.5 | 26.9 | 32.0 |
| 建筑业 | 33.3 | 32.0 | 31.7 | 29.5 | 28.3 |
| 电力、热力的生产和供应业 | 12.9 | 13.6 | 13.6 | 15.4 | 19.0 |
| 金融业 | 9.5 | 9.6 | 13.9 | 13.4 | 16.4 |
| 信息传输、计算机服务和软件业 | 4.0 | 7.8 | 8.6 | 10.7 | 14.2 |
| 卫生、社会保障和社会福利业 | 10.9 | 11.8 | 11.4 | 10.4 | 11.1 |
| 交通运输、仓储和邮政业 | 5.9 | 7.5 | 7.6 | 8.6 | 11.5 |
| 教育 | 10.7 | 12.3 | 11.0 | 10.8 | 10.8 |
| 水利、环境和公共设施管理业 | 6.1 | 6.6 | 6.7 | 7.6 | 9.7 |
| 公共管理和社会组织 | 4.0 | 5.9 | 5.8 | 6.9 | 7.6 |

资料来源：2008—2012年《中国统计年鉴》。

在一般竞争性领域，非公有制经济已经可以比较自由地进入和退出，但政府的宏观调控政策、产业政策和信贷政策往往构成非公有制经济的进入障碍。在宏观经济紧缩时期，民营经济往往首当其冲，其投资项目往往得不到批准和银行信贷。在产业政策领域，政府往往出于“重复建设”和“产能过剩”的考虑而限制民营企业进入某些行业。

在教育领域，1987年国家教委颁布了《关于社会力量办学的若干暂行规定》，1997年国务院颁布了《社会力量办学办学条例》，2002年颁布了《中华人民共和国民办教育促进法》，民营资本已经开始进入各级各类教育领域。据统计，2011年，我国民办高校有698家，独立学院309家，民办其他高等教育机构830家，民办高中阶段教育机构5250家，民办初中阶段教育机构4282家，民办普通小学5186家，民办幼儿园115404家，民办培训机构21403家。^①但民营资本进入教育领域仍存在一些障碍，主要是政策不配套和公办与民办教育机构的地位不平等。比如，政府往往对民办高

① 资料来源：《中国统计年鉴2012》。

校不授予硕士生或博士生招生和学位授予资格,民办教育机构的教师在职称评定、工资津贴、档案调转、养老、医疗保险等方面不能享受与公办学校同等待遇,民办学校的学生在助学贷款、购买火车票半价优惠等方面不能享受与公办学校学生同等待遇。政府对民办学校的盈利限制也比较严格。《社会力量办学条例》规定,民办学校不得以营利为目的,这也在一定程度上阻止了民营资本进入教育领域。

在医疗卫生领域,2000年国务院体改办等八部门联合下发了《关于城镇医疗卫生体制改革的指导意见的通知》,2010年国办发布了《关于进一步鼓励和引导社会资本举办医疗机构意见》,2012年,国务院印发了《“十二五”期间深化医疗卫生体制改革规划暨实施方案》。截至2011年底,全国民营医疗机构数为45.7万所,占医疗机构总数的47.9%,床位数的9.7%。但民间资本进入医疗卫生领域仍面临着许多障碍,如获得政府部门的审批较难;与公立医院相比,民营医院在人才、资金等方面享有不平等待遇;民营医疗机构大多不是医疗保险和公费医疗报销的定点医院等等。

在传统垄断行业,民营资本的进入难度很大。2011年,石油和天然气开采行业私人投资仅占全部投资的4%,电力、燃气及水的生产和供应业为15%,电力、热力的生产和供应业为15%,燃气生产和供应业为29%,交通运输、仓储和邮政业为9%,电信和其他信息传输服务业为4%,水利、环境和公共设施为8%。^①在这些行业,有些是因为“自然垄断”特征使目前的在位企业(主要是国有企业)居于垄断地位,导致许多潜在的竞争者被排斥在该行业之外,甚至一些竞争性业务也由于被授予行政垄断权而使潜在竞争者受到排挤和打压。

在公用事业和基础设施领域,民营资本的进入难度亦很大。虽然非公经济“旧36条”和“新36条”开放了包括城市供水、供热、供气、公共交通、排水、污水处理、市政设施、垃圾处理和城市绿化等公用事业和基础设施领域,但民营资本进入的障碍很多,主要是行政垄断和垂直一体化的市场结构阻碍着民营经济的进入。

破除民营经济进入障碍,构建平等竞争环境,需要从以下几个方面着手。

第一,破除意识形态障碍。非公有制经济进入的意识形态障碍几乎涉及到所有产业。在公众和决策者的潜意识中,只要有可能,最好还是让公有制经济从事相应的投资,提供相应的产品和服务。在那些涉及文化宣传、有关国计民生和盈利性较高的领域,如教育、新闻出版、公用事业、基础设施、医疗、金融等领域,意识形态方面的进入障碍更为突出和严重。因此,消除意识形态障碍,特别是审批官员的意识形态偏见,对于打破非公有制进入的“玻璃门”是很重要的。

第二,消除国有经济和非公有制经济市场力量不对称。进入20世纪以来,非公有制企业的数量迅速增加,实力也在增强。2005—2011年,全国私营企业户数从471.95万户增加到967.68万户,增加了1.05倍,平均每年增加12.7%;个体工商户从2463.9万户增加到3756.47万户,增加了0.52倍,平均每年增加7.3%。户均注册资本,私营企业由129.9万元增加到266.5万元,个体工商户由2.4万元增加到4.3万元。^②但相对国有经济,非公有制经济仍处于弱势。国有经济依靠自己的资本实力,同时借助政府的行政力量,在市场上拥有非公有经济无法比拟的特殊优势。非公有制经济无论是在经济实力还是市场影响力上,都远不如国有经济,从而造成它们之间竞争力量的不对称和市场地位的不平等。

国有经济的许多竞争优势实际上是从政府政策上获取的。如2006年《国务院办公厅转发国资委关于推进国有资本调整和国有企业重组指导意见》规定,国有企业要在以下11个重点行业占

^① 数据来源于冯兴元等(2013),其统计口径与表1数据口径有差异。

^② 数据来源于黄孟复(2012)。

据主导位:煤炭开采和洗选业,石油和天然气开采业,黑色金属矿采选业,有色金属矿采选业,石油加工、炼焦及核燃料加工业,黑色金属冶炼及压延加工业,有色金属冶炼及压延加工业,加工运输设备制造业,电力、热力的生产和供应业,燃气生产和供应业,水的生产和供应业。通过对这 11 个行业相关数据的分析可以发现,国有企业确实占据绝对优势,而私营企业明显处于劣势。

一些国有企业则是凭借国有资本优势和在金融市场上的特殊地位获得竞争优势,它们甚至挟这些优势进入到竞争性领域,排挤和打压非公有制企业。以房地产业为例,最先进入房地产业的是民营企业。但随着房地产业的发展,特别是房价和利润的飙升,许多资本实力雄厚的国有企业纷纷进入房地产业,参与土地竞买,“地王”频繁出现于各大城市的土地拍卖市场上。2011 年 8 月,国务院法制办发布《房地产开发企业资质管理规定(征求意见稿)》,全面提高了房地产企业从一到四级房地产开发资质的认定门槛。其中规定,一级资质的注册资本由原来的不低于 5000 万元提高到不低于 2 亿元,房地产行业的进入难度提高。

消除力量对比的不均衡是构建平等竞争的前提。首先,需要调整国有经济结构和缩减国有经济部门,使国有经济和国有资本主要分布在自身功能领域,即公共品领域。国有经济和国有资本的规模和结构应主要由这一点来决定。世界银行和国务院发展研究中心联合课题组(2013)在一份研究报告中指出,“要重新定义中国的国有经济政策,需要强调国有制的重点应当是公共品提供”。在竞争能够发挥作用的领域,应该由民营经济和民营资本唱主角,国有经济不能凭借行政力量 and 资本优势来打压民营资本。只有国有经济回归到自己的本位,才能从总体上改变国有经济与非公有制经济力量对比悬殊和竞争地位不平等的局面。

其次,需要对国有经济的“主导地位”进行科学的理解。国有经济居于“主导地位”的部门不能过于宽泛,不能用行政手段来确保国有经济的“主导地位”,在国有经济居于“主导地位”的部门和领域,不一定需要政府提供大部分资本,政府可以通过资金扶持来支持民营经济进入,借助民营经济来完成政府想实现的某些经济社会功能,同时提高该领域的竞争性。

第三,打破垄断的市场结构。垄断的市场结构是非国有经济进入某些重要领域的重要障碍。电力、电信、铁路、民航、邮政等自然垄断性领域,政府政策都对非国有经济实行了开放,但目前垄断性的垂直一体化市场结构把非国有经济挡在了这些领域之外。

在自然垄断领域,既有自然垄断性业务,也有竞争性业务,而且垄断性业务和竞争性业务往往呈现垂直一体化结构。垄断性业务由于规模经济和沉淀成本巨大,需要由一家或少数几家企业经营,而竞争性业务则可以放开,自由进入。目前,垄断性业务由政府授权给国有企业经营,同时国有企业还经营该领域的竞争性业务。这样,国有企业就在自然垄断领域占据了绝对优势地位,它们可以出于自身利益的需要,通过控制垄断环节来阻止潜在竞争者提供竞争性业务。

这方面的例子很多。以电力行业为例,非公经济“旧 36 条”和“新 36 条”都对电力行业的开放作了明确规定,2012 年 6 月国家电力监管委员会发布《加强电力监管支持民间资本投资电力的实施意见》,在市场准入、监督电网公平调度、可再生能源无歧视接入电网、电价改革等方面作出了具体规定,但民营企业投资电力的兴趣依然不大。其主要原因是五大中央企业控制着国家电网,同时经营发电业务,它们完全可以通过对输电业务的垄断阻止民间资本投资发电业务。20 世纪 80 年代,发电领域民间资本的比例达 15%,如今已下降到 3% 以内,五家电力中央企业占到我国电力市场份额的 66%(冯兴元等,2013)。

打破垂直一体化的垄断市场结构,对于民营经济进入重要行业,特别是自然垄断行业尤其重要。一方面,必须把自然垄断领域中的垄断业务与竞争性业务分开,垄断业务实行垄断经营,竞争性业务则彻底开放;另一方面,在垂直一体化的市场结构中,经营垄断业务的企业不能同时经营竞

竞争性业务,以免经营垄断业务的经营者凭借垄断环节阻止其他企业进入竞争性业务领域。

第四,大幅度削减行政审批。行政审批往往会把非公有制经济挡在某些领域之外,大力精简行政审批,是打破“玻璃门”、“弹簧门”的重要举措。

表2 江苏省民营企业市场准入障碍调查(占调查企业数的百分比)

| | | |
|--------|----------|------|
| 市场准入标准 | 资金要求过高 | 43.5 |
| | 市场要求过高 | 49.5 |
| | 技术标准过高 | 38.4 |
| | 不同企业差别待遇 | 35.5 |
| | 其他 | 1.4 |

资料来源:徐志明等(2013)。

非公有制经济之所以难以进入到许多政策允许进入的行业和领域,与政府审批环节过多、审批标准过高、对民营企业要求偏严、审批官员意识形态偏见和规避政治风险有很大关系。李克强总理在“国务院机构职能转变动员电视电话会上的讲话”举了一个企业“审批难”的例子:“企业新上一个项目,要经过27个部门、50多个环节,时间长达6~10个月”。对1539家企业近3年审批情况的调查也表明了大致一样的情况:平均每家企业每年要向政府申报审批项目17.67个,单个项目涉及的审批部门平均为5.67个,审批程序平均为9.4道,受调查企业审批时间平均值为171.35天,其中最长达1500天(陈清泰、张永伟,2013)。另据对江苏省民营企业准入调查,许多企业都认为,审批环节对民营企业的资金、技术和市场标准要求过高(见表2),从而导致民营企业难以进入某些行业和领域。

社会主义市场经济的基本要义是把市场机制作为资源配置的基本手段。因此,除了环境、生产安全、食品药品安全等涉及外部性的方面需要行政审批外,资源配置活动、投资活动都应由市场主体自主决策和自担风险。市场主体的自我激励和自我约束基本能够保证资源得到最佳配置。

我国行政审批制度改革已经取得了明显成就,2002—2012年间,国务院分6批共取消和调整了2497项行政审批项目,占原总数的69.3%。新一届政府加大了行政审批改革的步伐,至目前共取消和下放了165项行政审批事项,重点是经济领域投资、生产经营活动的项目,包括一些对企业投资项目的核准,涉及企业生产经营活动的许可,企业、社会组织和个人的资质资格认定等。但是,行政审批改革还没有完成,还必须进一步削减行政审批事项,减少行政审批环节;同时,审批官员要抛弃所有制偏见和意识形态偏见,在审批事项和审批标准上对各类市场主体同等对待,做到公平、公平和公开。

三、构建各种所有制经济平等使用生产要素的体制环境

土地、资本和劳动力是三种基本生产要素,平等获取和使用这些生产要素的权利,是各种所有制经济公平竞争、共同发展的基本条件,也是市场机制配置资源的基本前提。

党和政府的重要文件对各种所有制经济依法平等使用生产要素作出了比较明确的规定。党的十六大报告指出,对于私营、个体等非公有制经济,要“在投融资、税收、土地使用和对外贸易等方面采取措施,实现公平竞争”,十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》重申了这一点。非公经济“旧36条”提出,加大对非公有制经济的信贷支持力度,拓宽直接融资渠道,“非公有制企业在资本市场发行上市与国有企业一视同仁”。《国务院关于进一步促进中小企业发展的若干意见》针对中小企业“融资难”提出了改善中小企业金融服务、拓宽中小企业融资渠道、完善中小企业贷款体系等方面的政策措施。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》指出,“营造各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护的体制环境”,党的十八大报告重申“保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护”。

改革开放以来,我国生产要素市场,特别是劳动力市场得到了长足的发展,各种市场主体都有获得生产要素的机会。但是,不同所有制经济获取生产要素,特别是重要生产要素的权利还是不平等的,国有经济享有超越其他所有制经济的地位和优先权。这在金融市场上表现得极为明显。表3显示,个体私营经济在银行信贷中所占的比例与它们在经济增长和就业上的贡献是明显不对称的。2006—2011年,个体私营经济贷款占全部银行贷款的比例平均为14.12%,比它们在全社会固定资产投资中所占的比例低11.38个百分点,比它们在全社会就业中所占的比例低5.27个百分点。

表3 个体私营经济获得的贷款与它的贡献不相称

| 年份 | 个体私营经济固定资产投资占全社会固定资产投资的比例(%) | 个体私营经济就业占全社会就业的比例(%) | 个体私营经济贷款占全部贷款的比例(%) |
|--------------|------------------------------|----------------------|---------------------|
| 2006 | 22.21 | 15.66 | 9.42 |
| 2007 | 24.11 | 16.93 | 14.34 |
| 2008 | 24.75 | 18.10 | 13.75 |
| 2009 | 24.84 | 20.04 | 12.77 |
| 2010 | 27.84 | 21.58 | 14.76 |
| 2011 | 26.27 | 23.95 | 16.59 |
| 2006—2011 平均 | 25.50 | 19.39 | 14.12 |

资料来源:2007—2012年《中国统计年鉴》和黄孟复(2012)。

民营经济不仅存在“融资难”,而且存在“用地难”。据对江苏省民营企业用地情况的调查,民营企业公平用地的权利目前无法保证,用地程序繁琐、用地指标不足、土地价格高是制约民营经济发展的重要因素,分别占总样本的54.9%、54.6%和52.5%,还有17.2%的企业认为土地出让过程不透明(见表4)。

表4 江苏省民营企业用地难调查

| 调查主题 | 选项 | 占总调查企业的比例(%) |
|--------|-----------|--------------|
| 用地政策问题 | 用地和建设程序繁琐 | 54.9 |
| | 用地指标不足 | 54.6 |
| | 土地价格高 | 52.5 |
| | 土地出让不透明 | 17.2 |
| | 其他 | 1.8 |

资料来源:徐志明等(2013)。

保障各种所有制经济公平使用生产要素的权利,最重要的是进一步改革我国的金融市场(特别是银行体系和资本市场)和土地市场。撇开贷款审批环节的意识形态偏见,我国金融市场的结构从根本上讲不适合非公有制经济的融资需要。非公有制经济主要是一些中小微企业,它们的信贷需求具有数额较少、周期较短、时间性和灵活性强、缺乏抵押品等特点,而服务于当地的民间银行能够较好地满足中小微企业的融资需求。但是,我国的银行结构以国有大银行为主,大银行基于信息和业务成本等方面的考虑,往往偏好于大企业的大笔信贷业务和金融批发业务,而向中小微企业贷款对它们来说则是不划算的。尽管为了解决中小微企业的贷款难问题,中国工商银行等

国有大银行成立了中小企业信贷部,但这仍不能解决中小微企业的贷款难问题。

不仅如此,拉·波塔等(2003)的研究表明,政府所有权在银行业中占过高的比例,会对金融发展产生抑制作用:“我们发现,政府对银行更高的所有权与随后金融体制更慢的发展、更低的经济增长率,特别与更低的生产率联系在一起。”可以认为,国有资本占绝对优势的大银行制度会导致金融抑制,不利于激发经济活力,阻碍了全要素生产率的提高。

因此,放开民间资本进入银行业,对于非公有制经济公平获得生产要素,特别是信贷资本尤其重要。从更广泛的意义上讲,放开民间资本进入银行业,会促进我国金融深化。民间资本进入银行业的政策依据已经比较充分,国务院颁布的非公经济“旧 36 条”明确指出,“允许非公有资本进入金融服务业”,“允许非公有资本进入区域性股份制银行和合作性金融机构”,“允许符合条件的非公有制企业参与银行、证券、保险等金融机构的改组改制”。非公有制经济“新 36 条”明确提出,“允许民间资本兴办金融机构”,“支持民间资本以入股方式参与商业银行的增资扩股,参与农村信用社、城市信用社的改制工作”,“鼓励民间资本发起或参与设立村镇银行、贷款公司、农村资金互助社等金融机构”。2013 年 6 月 19 日,李克强总理主持召开国务院常务会,提出推动民间资本进入金融业,鼓励民间资本参与金融机构重组改造,探索设立民间资本发起自担风险的民营银行和金融租赁公司、消费金融公司等,进一步发挥民间资本在村镇银行改革发展中的作用。但是,民间资本进入银行业的程度还很低,金融抑制现象还很严重。出于维护存款人和公共利益的考虑,银监局对设立新的银行机构采取了审慎的态度,一直以来实行严格的审批制,而不是核准制或登记制。一些民营企业希望获得直接设立银行机构的机会,但由于严格的机构准入限制,实际上难以进入金融业

推进民间资本进入银行业需要采取切实有效的措施,以消除“玻璃门”问题。一是扩大民间资本在大型商业银行的参股比例,以改善大型商业银行的治理结构、信贷行为和各类经济主体与金融机构之间的信息、信誉传递机制;二是科学制定民间资本进入银行业的准入标准,推动民营银行的设立,这一点在目前显得尤为重要。民间中小型金融机构的设立标准不必过高、过严,应该让民营资本自我识别机会和自担风险,更大程度地发挥市场机制在甄别风险上的作用。同时,进一步加强金融监管,并尽快建立存款保险制度,分散存款人风险,保证存款人的资金安全,控制金融体系的系统性风险和维持金融体系的稳定。

一旦民营银行成长起来,非公有制经济的“融资难”问题就可望从根本上得到解决。同时,民营银行和国有资本主导的大型商业银行还能形成良性的分工合作关系:国有大型商业银行从事大企业(既包括国有大企业,也包括非国有大企业)的贷款和金融批发业务,民营银行则从事中小企业的贷款和金融零售业务,以发挥自身在信息和地缘、人缘方面的优势。

除了推进民营银行的设立外,还要加快利率市场化改革,提高债券融资比重,深化股票市场改革,给非公有制经济提供更多的融资机会。

土地制度改革和土地市场发育对于保证非公有制经济平等获得土地这一重要生产要素是十分重要的。要改革政府垄断的征地制度和政府在土地一级市场上的垄断地位,发挥土地市场在土地资源配置中的基础性作用。要加快培育土地二级市场,重新配置存量土地资源,以提高土地供应量和交易量,借以增加非公有制经济主体获得土地资源的机会,降低土地价格。要精简非公有制经济用地程序,增加土地市场透明度,消除公有制经济主体在获取土地资源上享有的优先权和其他特权。

参考文献:

1. 陈振明:《公共政策分析》,中国人民大学出版社 2003 年版。
2. 陈清泰、张永伟:《行政审批何其多》,《人民日报》2013 年 6 月 17 日。

3. 恩格斯:《1891 年社会民主党纲领草案批判》,《马克思恩格斯文集》第 4 卷,人民出版社 2009 年版。
4. 冯兴元等:《中国民营企业生存环境报告 2012》,中国经济出版社 2013 年版。
5. 冯兴元、苏小松:《第三波移民潮:法律安全作为一大原因》,《中国民商》2013 年第 3 期。
6. 胡家勇等:《构建有效政府》,中国社会科学出版社 2010 年版。
7. 黄孟复:《改革要怎么改? 改什么?》,《中国民商》2013 年第 3 期。
8. 黄孟复:《坚定不移地促进民营经济蓬勃发展》,《中国流通经济》2012 年第 12 期。
9. 黄孟复:《中国民营经济发展报告(2011—2012)》,社会科学文献出版社 2012 年版。
10. [美]拉·波塔等:《政府对银行的所有权》,《比较》2003 年第 6 期。
11. 李剑阁:《下一步改革的两条主线:市场化取向,多种经济成分共同发展》,《中国改革》2013 年第 1 期。
12. 马克思:《资本论》第三卷,《马克思恩格斯文集》第 7 卷,人民出版社 2009 年版。
13. 世界银行和国务院发展研究中心联合课题组:《2030 年的中国:建设现代、和谐、有创造力的社会》,中国财政经济出版社 2013 年版。
14. 徐志明、高珊、曹明霞:《利益博弈与民营经济政策执行困境:基于江苏省 1087 家企业的实证分析》,《江海学刊》2013 年第 1 期。

Fair Competition and Common Development: Establish an Inclusive Mechanism for China's Economy with Different Types of Ownership

HU Jiayong(Institute of Economics,CASS,100836)

Abstract: Private economy has become an important driving force of China's economic and social development. Although "unwaveringly encourage, and support and guide the development of the non-public sector, so as to foster a structural environment in which economic entities under different forms of ownership have equal access to factors of production in accordance with the law, compete on a level playing field and enjoy equal legal protection" has been put forward formally in the 18th National Congress of the Communist Party of China, there still exist many obstacles in the process towards the common development and fair competition among economic entities under diverse forms of ownership. This article discusses how to build institutional conditions towards fair competition and common development from three aspects: firstly, to build fair legal environment to effectively protect all types of property rights; secondly, to build a free access mechanism of non-public economy; thirdly, to build the institutional environment in which different forms of ownership have equal access to factors of production.

Keywords: Non-public Economy, Fair and Legal Environment, Free Market Access, Equal Access to Factors of Production

责任编辑:康 邑