

试论 民营经济 发展中的政府行为

民营经济在接受市场机制的调节中,需要政府行为参与,其原因既在于市场调节的“功能缺陷”,又在于初始阶段民营经济的性质。然而现实中,仍然存在着政府行为不适当的问题,各种阻碍民营经济发展的政府行为时有发生。本文在理性分析政府行为缺陷基础上,对政府管理行为的创新作了具体设想。

◇文/李红霞(厦门大学政治与行政管理系 01 级研究生)

党的十六大以后,民营经济的发展迎来了新的机遇。十六大报告中强调指出:必须毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展,并且坚持把公有制经济和非公有制经济发展统一于社会主义现代化建设的进程中。实践证明,民营经济最具有旺盛的发展活力,是社会主义市场经济发展的基本经济力量,是小康社会的基础,也是地区经济的主力。纵观中国民营企业在改革开放以来的发展历程,我们可以看到,尽管民营企业经历了体制外的初始发育阶段,但从根本上讲,还是得益于政府对民营经济的推动、鼓励和引导。因此,当前在发展我国国民经济中,必须进一步探析政府在发展民营经济中的作用,营造更好的宏观环境,推动民营经济发展上新台阶。

一、 民营经济发展中贯彻政府行为的依据

按照西方经济学原理,政府对于企业的调节,是源于一般市场经济机制中的“功能缺陷”或“市场失灵”,政府参与是对这些“缺陷”、“失灵”的弥补。因为市场经济机制的最佳功能发挥,有赖于该市场环境和所处的社会环境,如经济信息完全和对称、市场的充分竞争、规模报

酬的不变或递增、企业和个人的经济活动没有任何外部经济效应、交易成本小到可以忽略不计以及经济当事人均具有完全的理性等。萨缪尔森就曾经说过:“只有当完全竞争的平衡和抑制作用存在时,所声称的自由企业制度的优点,才能完全实现,一旦抛弃了完全竞争,那个推断的放任的作用很可能导致最有效率的方式来满足需要的看不见的手的原理就不复存在。”在现实市场中,由于市场条件的不完全,则会导致分配不公、经济活动的外部性、市场的不完全竞争以及宏观经济的不稳定性等。这种状况,使得市场机制在配置社会资源的过程中,仍需要政府作用加以弥补。政府通过各种途径对市场进行导向、疏理、组织、参与,甚至干扰,使市场机制达到最佳配置社会资源的目的。民营经济既然是作为市场经济主体之一,它理所当然同其他经济形式一样,必然也会存在“功能缺陷”和“市场失灵”问题,也需要政府行为进行弥补,这可理解为发展民营经济必须贯彻政府行为的一般理由。

我国民营企业,尤其是具有一定规模的民营企业,其主要来源有两种途径:一种是由城市国有、集体所有制企业或农村集体所有制乡镇企业改制而成;另一种是非转制型民营企业,指一开始就

是按照民营企业原则、目的和方式创办及运行的民营企业。从前一种转制型企业看,这类转制型民营企业在转制前政府行为比较强烈。一些发达地区的乡镇企业一直是由政府行为“行政推动”得以运行的。这些企业之所以要靠行政推动,是当时的条件和环境所决定的。以苏南乡镇企业为例,在当时的条件下,乡镇企业是在国家计划的夹缝里生存和发展的。市场不完善,体制不健全,加之农民办企业也毫无经验等,靠企业单枪匹马,生存不易,发展更难。因此,具有地方权威和实力的政府(泛指乡镇、村的行政组织)就充当了“保姆”角色,利用行政手段发展乡镇企业。乡镇企业改制成民营企业后,企业的大部分事务,特别是内部事务,已回归了企业。但是企业仍有部分事务,例如开拓市场、信用担保等企业仍不能完全自主,仍需要政府进行一定程度的行政推动。这是乡镇企业转变为民营企业后仍需要贯彻政府行为的一个特殊原因。从另一类非转制型企业看,在其初创期也需要一定的政府行为。非转制民营企业主要包括个体、私营经济等。这类企业虽然早在我国改革开放初就得以恢复发展,但长期以来由于受观念、体制、环境等因素影响,除温州等少数地区外,大多数地区并没有得到长足发展,真正发展还是在党的十五大以后。因



此,从总体上看,这类民营经济仍处在初期发展阶段。初期阶段的民营经济,具有不成熟、不完善等特征。如果放任不管,即使有最好的环境条件,也将是一个发展十分缓慢的过程。何况在民营经济初创阶段,不可能营造完善的环境。另外,初创时期,民营企业重点是数量发展,而数量发展往往是“零的突破”,这种突破,需要有一种“启动力量”才能快速实现。因此,这些情况下,通过政府的行政推动作用,对于迅速聚集创办企业所需要的人才、资金、技术等生产要素,将是十分有利的。

二、政府管理行为缺陷的理性分析

民营经济发展到今天,其外部的环境已经有了很大的改善。政府在提供政策支持、舆论支持以及服务支持等方面发挥了积极的作用,成效也是十分明显的。然而现实中,仍然存在着政府行为不适当的问题,政府在引导企业的同时,进行了不切实际的干预,各种阻碍民营经济发展的政府行为时有发生,带来了不少问题。

1. 观念转变仍不到位

我们这里所说的政府观念不到位的问题,主要是指政府管理民营经济的思维方法、工作方法而言。问卷调查表明,一些政府职能部门和工作人员都表示要对民营经济加强引导和调控,但在

实际运作中,许多人习惯于用计划经济那一套去管理企业,习惯于用行政手段调控经济,在微观领域干预民营企业经营活动的情况屡见不鲜。一些政府工作人员没有树立依法行政的观念,在具体执法中超越职权,维护部门和地方利益。此外,种种传统计划经济下的政府观念仍然左右着政府行为,如管制观念、行政万能观念、强制行政观念、注重数量速度的政府绩效评估观念等等。市场经济是法治经济,实行市场经济的社会是法治社会,政府行为的方式要法制化,政府调控市场要更多地依靠经济手段、法律手段,政府行政观念也要

转向服务、有限行政和引导行政。因此,在管理和调控民营经济的过程中,政府观念的转变还有很长一段路要走。

2. 法律政策不平等

20年来,民营经济只能说是在逐步取得国民待遇,而在财税、信贷、投资、进入国内国际市场等方面的政策对于非公有制经济与公有制经济仍有显著差别。例如,民营科技企业以其对经济发展的作用所赢得的地位,随着规模的扩大而有明显提高,但是,政策环境存在的调整滞后情况,使民营科技企业不能享受与国有企业平等的待遇。又如有些地方规定科技三项费用,只能拨给国有企业和国有科研院所,不能用于民营科技企业;在科技贷款使用,项目立项等方面也有类似规定。再如《公司法》规定,对企业进行股份制改造,国有企业可以连续计算其盈利,而民营企业则不行,必须在进行股份制改造后的三年内连续盈利才能上市。这些不平等的非国民待遇非但使民营企业不能很正常、便利地融资,合理、科学地投资,严重的甚至使其合法权益受到侵犯;而且阻碍了他们进入新的市场领域,使他们无法摆脱、告别“小而散”、“小而低”的初级发展阶段。另外,还有相当部分的个体私营经济为了获得等同于国有、集体企业的社会地位和经济政策,千方百计地寻找挂靠单位,争戴“红帽子”,从而使社会上出现一大批假集体、假承包。这种情况,一方面造成经济性质混乱,诱发经济案件,另一方面,又加

快了管理难度,扰乱了公平竞争的市场秩序。

3. 管理体制不顺

目前,民营经济的管理体制并未理顺,尚未形成统一、协调、高效、权威性的民营企业管理体系。对民营经济的管理涉及科委、体改委、实验区、科协、工商联、政协、统战部、卫生、环保等多个部门,各部门的职能既有交叉,又有疏漏,往往造成多头管理或管理不到位的问题。各职能部门间法规、政策的相互冲突或缺乏衔接的现象普遍存在。管理体制上的不顺,使得各职能部门难以形成全力,对民营经济缺乏统筹规划和系统引导,也导致了市场监管部门的管理力度刚性不足,对民营经济的市场行为缺乏相应的约束和必要的引导,从而制约了民营经济品位的提高。

4. 社会化服务体系不健全

完善的服务体系是企业获得技术、信息和人才的必要保证。从总的来说,目前民营企业以及整个经济社会的市场服务体系尚不完善,主要表现在以下方面:①民营企业在登记注册、技术咨询、项目评审、风险投资方面的关卡太多;②有的管理部门服务意识差,办事效率低;③一些主管和执法部门由于受到利益驱动,存在“以罚代管”或出现寻租关系;④企业摊牌日益增多,指令参加的展示会、交易会、无实质内容的评比会对企业干扰太大,一些民营企业要经常拿出很多时间、精力来应付这些活动;⑤各种社会化服务水平较低。当然其原因是多方面的。一是缺少现代化的信息咨询服务,信息来源渠道狭窄,无法及时、准确地获得市场信息。这是民营企业在社会服务环境上反映比较强烈的一个问题。二是技术支持力度不够。现阶段由于大部分民营企业规模比较小,研究和开发能力比较弱,因此能否从社会上获得技术支持至关重要。地方政府对新形势下如何管理和服民营企业,还有许多课题需要研究。

5. 企业负担加重

对于乱收费造成的企业负担加重,广大民营企业主呼声强烈。虽然国务院三令五申强调治理“三乱”,然而地方政府和有关职能部门的“三乱”行为却屡禁不止。这其中有一个深层次的问题就是税收体制问题。按照法律,只有中央政府有权制定税收政策,地方政府无权为增加财政收入而决定自己的税种,但可以允许他们征收新的费用。最终的结果是地方政府可以发布文

件收费而不须经过立法批准,这样就造成了收费的泛滥。各地建设摊子大、投资大,难以避免地要求企业多做贡献,这是加重企业负担的一个重要原因。应该说,企业支持搞建设、搞公益事业无可厚非,但是要有一定限度、要有规范。此外,各级政府的一些职能部门为了自身的利益,巧立名目,向民营企业收缴各种费用,这也是乱收费现象日益严重的一个原因。

三、民营经济发展中政府行为创新的具体设计

邓小平同志关于“三个有利于”的判断标准和江泽民总书记“三个代表”的重要思想,为我们进一步解放思想,实事求是提供了有力的思想武器,也为我们建立新型的政企关系,促进民营经济的健康发展指明了改革方向。针对目前我国民营经济的发展仍处于初始阶段和存在不少宏观制约因素的实际,政府的工作重点应放在制度创新上,要大胆改革和突破,发挥政策优势,大力营造鼓励和支持民营经济发展的良好环境,引导民营经济合理健康有序发展。

首先,营造民营经济发展的“三个环境”。一是营造精干高效的政务环境。转变政府职能、改革行政审批制度,提高办事效率是营造精干高效的政务环境最重要的内容。要进一步清理政府的审批事项,依法规范行政行为,可由企业自主决定、市场自行调节和社会中介组织办理的审批事项一律取消。为有利于民营经济的发展,要按照“宽进严管”的原则,放宽工商登记条件,简化审批手续,减少审批环节,一般中小民营企业的注册改为工商部门直接核准登记制度。通过设立投资服务中心,推进政务公开,实行“承诺制”、“首问责任制”等,提供优质高效的行政服务。进一步构建支持民营经济发展的服务体系。制订鼓励社会团体和个人创办各类服务组织的政策措施,加快各种社会中介组织的建设,在技术支持、人才引进、教育培训、信息咨询、创业辅导、市场拓展、对外合作、经营管理、资本运作、安全生产、法律咨询等方面为民营经济提供良好服务。把发展民营经济与产业结构的调整结合起来,为民营企业制度创新、技术创新、管理创新提供必要的支持。

二是营造公平竞争的市场环境。对不同所有制企业采取统一的市场准入标准,打破行业垄断。清理和取消限制民间投资的不合理规定,凡符合国家法律、法规、不违背产业政策的行业、领域和商品,都应允许各类民间资本经营,外资可进入的行业均应允许民间资本进入。进一步办好产权交易中心、建筑工程招标投标中心、商用土地交易中心,提高市场配置的效益和水平。鼓励民营经济尽快进入电力、水利、铁路、公路、港口、机场、公共工程、市政设施等建设,对于电信、邮政、金融、保险等行业,也要降低准入条件,吸纳民间投资。切实改善民营企业的融资环境。金融机构要按照对各种所有制企业一视同仁的要求,解决好对个体私营企业的信贷投入。尽快组建民间信用担保机构或建立切实有效的个人信用担保贷款制度,发展中小民营企业个人信用与企业资信相结合的企业信用担保贷款业务,解决贷款难的问题。支持符合条件的民营企业到境内外资本市场上融资。三是营造文明法治的社会环境。加强基础设施和公共工程建设,改善硬环境。多渠道投资进行城市建设,推动交通、通讯、供电、供水等基础设施的升级,完善城市功能,美化城市环境,提升城市品位,增强城市的吸引力。实施可持续发展战略,强化对城市资源的管理和营运,对资源做到依法保护、有序开发、合理调度、有效配置,坚持打击污染环境、非法利用资源的现象,形成优美的生态环境。加强法制建设,创造良好的治安环境。加快小城镇建设,打破计划经济体制下形成的城乡分隔“二元结构”,促进城乡之间人口和各种生产要素的流动与重组,形成人口和生产要素向城镇集聚,创造有利于民营经济发展的条件,使更多的民营企业企业家前来投资创业。

其次,打造政府的“三大能力”。政府要切实转变职能,必须增强“三大能力”:一是驾驭市场经济的能力。政府必须建立完善的市场经济体制。规范市场秩序,克服部门保护主义,打破地方封锁和行业垄断,拆除各种分割市场的“藩篱”和阻碍市场发展的“壁垒”;加强市场监管,制裁和惩罚市场中各种违规、违法行为,取缔不正当竞争,保护合法竞争;建立诚信体系,开展诚信守用的市场道德教育,逐步建立企业经济档案和个人信用体系,理顺利益关系,加强经济社会的持续发展和多渠道的利益协调机制,真正建立统一、公平、竞争、有序的市场

体系。二是统揽本地经济社会发展全局的能力。各级政府在促进民营企业发展时,既要看到民营企业的发展对工业化、产业化、城市化进程的推动作用,又要看到工业化、产业化、城市化进程的推进为民营企业提供了生存、扩展和发展空间。因此,地方政府要把地区民营企业发展问题同推进地区工业化问题,实现地区农业产业化经营问题,实施小城镇战略等问题结合起来,统一规划,协调实施,使这些问题能得以综合解决,使地区经济实现整体发展。三是宏观调控能力。在经济运行过程中,政府部门肩负着宏观调控的重任,仅仅满足于被动服务是远远不够的,必须掌握经济发展信息,把准市场运行脉络,为民营经济发展提供具有客观指导意义的、多方面的、前瞻性的行政服务,这是新时期政府职能转变的必然要求,也是高质量经济发展环境的必要条件。各级政府机关必须切实加强自身建设,全面提高自身素质,运用现代信息手段,积极接触新观点、了解新事物、掌握新技术、搜集新信息,经过科学地筛选和加工,及时反馈到民营经济的发展中,来服务生产,指导购销,从而增强民营经济的综合实力和市场竞争能力。

再次,引导民营企业构建“三大机制”。要从根本上解决民营经济发展的深层矛盾,促进民营经济持续快速健康发展,必须有力构建民营经济发展的“三大机制”:

一是建立合理的经济结构。结构决定质量,结构决定效益。要以市场为导向,建立符合市场经济基本要求的、充满生机和活力的、发展后劲足、市场竞争力强、运行质量高、效益好的所有制结构、产业结构、技术结构、企业组织结构。

二是建立先进的技术进步体系。要大力发展高新技术产业,加快技术进步和产业升级,用先进、适用技术改造和提升传统产业,提高民营经济的装备和技术水平,增大特色产业和特色产品的科技含量。培育民营经济的创新机制,增强人才竞争优势、技术竞争优势和信息竞争优势,构筑民营特色经济发展的信息平台。

三是建立灵活的经济营运机制。要加快资源的整合和企业的兼并重组,切实转换企业经营机制。培育和完善市场体系,按照经济规律的要求,实行市场化运作、企业化经营、专业化推进、产业化发展,形成民营特色经济发展的新机制和新模式。

M