

我国民营经济发展的 制度性障碍研究

□ 杨天宇

内容提要:我国民营经济发展的障碍不仅仅是观念上的和政策性的,而且是制度性的。转型期政府的增长和降低失业率、追求自身效用最大化等目标,将内生出一系列民营企业融资、税收负担、市场准入方面的制度性障碍,阻碍民营企业健康发展。只有通过制度创新,转变政府实现目标函数的途径、重塑政府机构及其官员的利益结构,以及建立对政府的约束机制,才能化解民营经济发展的制度性障碍。

关键词:民营企业 政府 制度性障碍

作者单位:中共中央党校经济学部 北京 100091

一、引言

目前,尽管大多数地方政府都把支持民营经济发展作为一项重要政策,但这种政策在现实中却往往难以落实,民营企业在市场准入、融资、税费负担方面仍然面临各种障碍。本文力图将民营经济发展的障碍研究上升到制度性层面,即探求这些障碍的制度性原因及其化解途径。

转型期的民营经济的高速发展,在很大程度上不是政府有意扶持的结果;相反,它是在转型期政府放松所有制控制的过程中,由民间自发生长而成。因此,民营企业发展的速度和范围,在相当大的程度上受到政府政策允许范围的限制。而政府政策对民营经济发展的允许或容忍程度,又取决于政府在转型期的目标函数。在本文中,我们假定政府作为理性人,有自己的利益偏好。它既执行社会经济管理者的一般职能,又有着自己独特的利益要求。政府的社会经济管理者职能包括制定游戏规则、推动经济增长、降低失业率等等,政府的自身效用要求主要集中在对国有经济的偏好上,以及政府官员的个人享受、社会地位的提升、人缘关系等。具体而言,政府的目标函数可以描述为:

$$U = f(G, L, S, I)$$

其中 U 为转型期政府的目标函数, G 为经济增长目标, L 为失业率, S 为国有经济经营状况, I 为政府官员其他个人利益目标。对政府来说,目标函数是经济增长、国有经济经营状况、其他个人利益目标的增函数,是失业率的减函数,因此 $\partial U / \partial G > 0$, $\partial U / \partial S > 0$, $\partial U / \partial I > 0$; 同时 $\partial U / \partial L < 0$ 。显然,政府的效用将随上述各自变量的增减而变化。

转型期政府的目标函数,将内生出阻碍民营经济发展的制度安排。首先,政府要实现经济增长目标,就必须面对体制转型和结构调整时期国有企业效益大面

积下滑的事实。而要避免国有企业的景气影响经济增长,就要使国有企业即使在亏损时仍能得到充足的资本供给,维持国有经济的产出,需要政府建立为国有企业持续融资的融资制度,包括垄断性的国有银行系统、为国有企业筹资服务的资本市场等。这种制度对国有企业的内生偏好必然挤占民营企业在资本市场上的份额。其次,政府工作人员要满足自身效用,需要在三个方面采取措施:其一,为保护国有垄断性行业的利益,对有可能威胁其垄断地位的民营企业设置行业进入壁垒。其二,为维护政府主管部门的权力和利益,需要维持国家财政支出,特别是资本支出规模的稳定和增长,就要求财政收入,特别是税费收入的不断增长;在转型期国有经济不景气的条件下,税费增长的负担势必落在民营企业身上,这必然会加重民营企业负担。其三,为了谋取政府官员的个人利益,政府部门有动力保持各种行政审批制,以此谋取收费、租金等利益,这同样会给民营企业的市场准入制造障碍。

二、民营经济发展的制度性障碍之一： 政府扶持国有经济的内生偏好

目前国有经济在国民经济中的地位已大大下降,其占国民经济总产出的比重已从改革开放之初的 70~80% 下降到 30% 左右。但尽管如此,政府的理性选择仍然是必须扶持国有经济。这主要是由于两个原因:第一,通过国有金融系统向国有企业投入了大量资金;如果目前国有企业普遍出现亏损甚至破产倒闭,则国有商业银行前期的大量贷款将成为坏帐,从而威胁到我国金融安全。第二,目前国有经济仍然吸纳了大量劳动力就业,一旦国有企业出现大规模的破产倒闭,则不仅占国有企业内部职工总数 20% 的冗员要转化为失业人口,而且那些并不属于冗员的职工也要大量失业,这在短期内必将给政府造成巨大的经济和社会压力。

政府对国有经济的扶持,主要表现为使国有企业优先获得金融资源,同时排斥民营企业的一系列制度安排。

第一,在间接融资方面,我国政府在 1988 年 6 月发布的《中华人民共和国私营企业暂行条例》中明确提出“私营经济不得从事军工、金融业的生产和经营”,从而抑制了民间金融机构的发育,有效保证了国有及国有控股银行的垄断地位。目前,国有四大商业银行的金融资产集中度高达 80%。在这种结构下,民营企业获得贷款的难度要远远大于国有企业,金融资源将向国有企业集中。原因是在渐进式改革条件下,国有商业银行作为政府在间接融资领域的代理人,面临着两个

主要目标:第一,为了维持国有企业的稳定与产出增长,在国家财政能力下降的情况下,由国有商业银行替代国家财政以信贷的方式向国有企业注资,国有企业事实上把国有银行的信贷视作国家的所有权注资(张杰,2000)。因此,国有商业银行在对国有企业贷款时,决定性因素并不是贷款的风险和回报,而是国有企业以及渐进改革对金融资源的需求。第二,在对民营企业贷款时,由于国有商业银行不需要考虑此类企业的所有权注资问题,因此必须以考虑贷款的风险和回报为前提。所以,一旦国有商业银行认为贷款给民营企业的风险超过了其所能够承受的限度,则宁愿将资金闲置在央行的超额准备金账户上,也不愿贷给民营企业。

这两种目标内生地造成了民营企业的融资困难。首先,由于民间金融机构的发育受到抑制,民营企业从对其信息比较了解的民间金融机构那里获得的贷款严重不足,即民营企业贷款的主要来源必须是国有商业银行。而民营企业对国有商业银行来说是新客户,银行缺乏关于民营企业风险程度、资质状况的足够信息,社会上也没有独立的资信评估机构可以利用,这就在国有银行与民营企业之间造成了信息不对称(贺力平,1999)。如果国有银行能够区分出高风险和低风险民营企业,则国有银行可以通过提高贷款审批标准将高风险企业淘汰出局,降低放款风险;但当国有银行不能区分民营企业风险的高低时,则银行提高贷款审批标准的结果,将是低风险的民营企业因贷款成本过高而退出贷款申请(即逆向选择行为),使国有银行向民营企业放款的平均风险,即民营企业出现“赖帐”的平均风险上升。这时候,国有商业银行的理性行为将是规避风险而对民营企业实行信贷配给,即只有一部分申请贷款的民营企业可以得到贷款,而另一部分申请者则得不到贷款。

据我国的一项调查,目前我国民营企业贷款要求的满足率只有 50% 左右(辛树人等,2001)。另据《中国私营经济年鉴》提供的数据,我国民营企业向国有商业银行借款,感到困难和很困难的占 63.3%,感到容易的仅有 14.6%;仅有 42.8% 的民营企业可以按国家规定利率向银行借到钱^①。相比之下,国有企业向国有银行申请贷款则要容易得多。对城市商业银行的调查表明,在过去 5 年中,对私营中小企业的贷款申请的拒绝比率要比中小国有企业的比率高出 22%。一些城市商

^① 《中国私营经济年鉴(2000)》,华文出版社,2002 年,393 页。

业银行对私营中小企业的贷款余额仅为向国有和集体中小企业贷款余额的 1/3,而两者对当地 GDP 的贡献却已相差无几^①。可见,民营企业在间接融资方面受到了严重的所有制歧视。

第二,在通过证券市场进行直接融资方面,我国的证券市场并不是民间金融家为规范资本市场而自发成立,而是政府强制性制度变迁的结果。政府建立证券市场的初衷,是作为国有企业改革的尝试。但随着国有商业银行逐步沦为“二财政”,并在不断积累不良贷款和金融风险后,证券市场也转变为解决国有企业高负债与资金困难问题、降低国有银行体系积累的信用风险的工具。为了保证这一目的的顺利实现,政府沿用了计划经济的行政审批制度,先后通过证券配额制和审核制的形式,抑制民营企业上市,确保资金流向国有大中型上市公司。这一描述可以得到我国实证数据的证实。尽管国有上市公司的经营业绩普遍低于未上市的民营企业(1996年以来,我国民营企业的资本利润率均在 10%以上,利润增长率在 20%以上^②;而对于上市公司来说,1996~2001 年的净资产收益率均在 10%以下,收益增长率在 4%以下,其中三年的收益增长率为负增长^③),但国有上市公司却占据了上市公司总数的 95~97%,而民营企业在上市公司中只占 3~5%。

由于存在上述制度安排,我国金融资源大量向国有企业集中。据世界银行所属国际金融公司的一项调查(Gregory, 2000),2000 年中国非国有企业创造的新价值已占 GDP 的 2/3,其中私营企业创造了 GDP 的 1/2,但非国有经济只运用了资本资源的 1/3;而耗用了 2/3 最为稀缺的资本资源的国有经济对 GDP 的贡献只占 1/3。这一方面说明民营企业的资金来源实际上是非常有限的;另一方面也说明,中国民营企业是在用非常有限的资源去高水平甚至是超常发挥其内在的潜力。

三、民营经济发展的制度性障碍之二： 政府官员追求自身效用最大化

正如布坎南所指出的,在行政领域或“政治市场”上,“个人是严格按经济人的方式行动的……当人们改变角色(即从市场交易主体变为公共选择主体——引者)时,并没有变为圣人”^④。也就是说,政府官员并不是公共利益的自然代表,而是独立的利益主体,也有追求自身效用最大化的要求。因此,政府对民营企业的支持,必须以符合政府官员的利益为前提;如果民营企业的行为与政府官员的利益发生冲突,则民营企业将失去政府的支持。这主要表现在三个方面:

1. 政府在某些国有垄断性行业设置民营企业进入

壁垒。我国目前的现实是,尽管国有企业改革已经进行了 20 多年,但政企仍未真正分开。政府为了保护国有垄断性企业的利益,仍然在利用行政手段对有可能威胁国有垄断性企业的民营企业实行进入阻挠。改革进行到今天,仍然能够保持国有垄断地位的行业,一般都是自然垄断产业、基础产业及某些特殊且高利润的加工工业,政府在这些产业上的利益要比一般制造业大得多。因此,政府对有可能威胁国有企业垄断地位的民营企业设置进入壁垒,是很自然的事情。进入壁垒的形式是多种多样的。或者是由行业主管部门采取审批制等手段,通过指令性的方式授权行业内国有垄断企业担任项目业主,从而构成民营资本进入的天然屏障(如交通运输等基础设施建设项目);或者通过政府颁布政策法规禁止民营企业进入(如金融业);或者实施严格的生产许可证制度,排挤民营企业的生存空间(如汽车制造业);或者规定民营企业的投资不得以盈利为目的(如教育业),等等。政府通过上述各种制度构筑的民营企业进入壁垒,使得民营企业难以进入国有垄断性行业;与其他所有制的企业相比,民营企业在产业准入方面受到了明显的不公平待遇。据调查,在我国国有企业准许进入的 80 多个领域中,外资企业可以进入的有 60 多个,占 75%,民营企业却只可以进入 40 个领域,不到 50%^⑤,而且只能局限在一些过度竞争的行业中。

我们将各行业的市场竞争指数 R ^⑥ 和各行业民营投资比重进行回归,得到下列方程:

① 李扬 杨思群:《中小企业融资与银行》,上海财经大学出版社,2001 年,81 页。

② 《中国私营经济年鉴(2000)》,华文出版社,2002 年。

③ 《中国证券期货统计年鉴(2002)》,中国金融出版社,2002 年。

④ 布坎南:《自由、市场与国家》,上海三联书店,1989 年,347 页。

⑤ 田纪云:《放手发展民营经济,走富国强民之路》,《理论动态》2002 年 5 月 30 日。

⑥ 市场竞争指数是指“重点企业年末生产能力与整个行业总产量之比(R)”,它可以用来反映不同行业的市场结构。如果 $R > 1$,表明重点企业的生产能力大于整个行业的产量,该行业生产过剩,其他企业的进入将使该行业的市场拥挤度及过剩加剧;如果 $R < 1$,表明市场的拥挤程度较弱。本文 R 的原始数据来源:《中国统计年鉴 2002》,中国统计出版社,2003 年。

$$\text{市场竞争指数}(R) = 1.008 + 0.663(\text{民营投资比重}) \\ (2.407) (0.535)$$

$$R^2 = 0.745 \quad F = 3.75$$

该方程表明,民营投资比重与市场竞争指数成正相关关系,即民营企业一般都位于市场拥挤度高的行业。而根据刘元春(2003)的实证研究,在绝大多数 $R > 1$ (即市场拥挤度高)的行业中,企业数量不但没有减少,反而有所增加;同时,企业数量的增加与行业工业成本费用率成负相关关系。由于近年来国有经济正在进行战略性调整, $R > 1$ 的行业的新生企业一般都是民营企业。这就意味着,虽然很多行业已经出现了市场过度竞争和过度拥挤的现象,但民营投资仍在不断增加。民营企业的这种表面上“非理性”的投资行为,恰恰说明有很多市场竞争程度较弱、有较大盈利空间的行业尚未对民营企业开放,迫使民营企业不得不过度进入那些市场拥挤度高的行业。

2. 政府规模膨胀和财政支出增长加重了民营企业负担。我国自改革开放以来,政府规模和资本支出就在不断高速增长。2002年与1979年相比,政府规模扩大了2.18倍,行政开支占财政支出的比重由4.4%提高至17.4%。2002年资本支出占财政支出的34.4%,远远高于世界平均水平。政府规模膨胀和财政支出增长必将加重财政负担,2002年我国财政赤字占GDP的比重为3%,国债余额18000亿元左右,占GDP的比重为18.3%。财政赤字和国债最终是要由税收来弥补的,但由于我国国有企业近年来一直效益不佳,税源不断萎缩。如国有企业所得税占国家总税收的比重已由1985年的30%左右降至2002年的6.6%^①。在这种情况下,民营企业自然成为支撑政府规模和支出的税收

表1 民营企业缴纳各种税收的年增长率

年份	民营企业 缴纳工商 税增长率	民营企业 缴纳流转 税增长率	民营企业 缴纳企业所 得税增长率	民营企业 缴纳个人所 得税增长率
1994	77%	-	-	-
1995	103%	94%	139%	303%
1996	69%	23%	90%	405%
1997	50%	112%	50%	-41%
1998	81%	54%	38%	64%
1999	56%	58%	43%	45%
2000	24%	-	-	-
2001	26%	-	-	-

资料来源:1994至1999年数据来自《中国私营经济年鉴》,华文出版社2000年版;其余数据来自《中国私营企业调查报告》,参见中国网 www.china.org.cn

来源。在某些民营经济发达的地区,民营企业缴纳的税收已成为地方财政收入的主要来源。如1999年浙江温州的民营企业上缴税收已占到全市税收的56.7%^②。从全国范围来看,民营企业缴纳各种税收的增长率也呈上升趋势。参见表1:

从表1可以看出,民营企业税负增长率相当高。1989~2001年全国工商税收增长3.65倍,年均仅增长17.55%,其中国有、集体企业年均分别增长14.83%和11.80%,远远低于民营企业的工商税收增长率^③,民营企业的税收相对负担正在加速提高。

3. 政府的行政审批制度为民营企业市场准入制造的障碍。目前我国存在的各种行政审批制,与政府官员的利益同样有密切联系。在我国的行政审批制度下,政府部门在履行管理职责时可以运用行政权力收取各种管理费用,并与本部门的收入和个人利益发生了联系。这就在客观上推动行政机关和公职人员谋求更多收费项目,获取更多审批权力,使行政审批由政府的监督、管理职能演变为政府官员追求本部门利益和个人福利的行为。进一步地,某些政府部门为追求更多利益,把政府审批变成了“设租”的工具,即通过拖延时间、变相刁难、随意提高审批标准等手段,迫使那些企图进入市场的民营企业向政府审批部门行贿。从实际情况来看,与国有经济、外资经济相比,我国政府有关部门对民营企业投资资格的认定、注册资本的方式、用地指标的落实、经营范围的划分、投资项目的许可、贸易渠道的开放、产权转移与企业兼并等诸多环节实行更多的前置审批,导致民营企业投资的手续杂、效率低、费时长,使民营企业在竞争资格、条件及机会方面处于不利地位。如有的经济学家通过对70多个国家的比较研究发现,在我国注册一个有限责任公司所需的“公章”和“证明”的个数,办理各种手续花费的时间,以及按官方规定应缴纳的费用都远远高于绝大多数国家,在东亚各国中,仅略低于越南^④。因此,如果任何民营企业试图进入某个行业,必须忍受政府审批制度所造成的经济和时间上的损失,客观上提高了民营企

① 资料来源:《中国统计摘要2003》,中国统计出版社,2003年。

② 董明:《政治格局中的私营企业主阶层》,中国经济出版社,2002年,75页。

③ 《中国税务年鉴2001》,中国税务出版社,2002年。

④ 李启明:《有关民间投资的几个问题》,《管理世界》2002年2期。

业进入这些行业的“门槛”，这就产生了一种类似于土地私有制导致绝对地租的效应，使民营企业的产业准入受到限制。

四、如何化解转型期民营经济发展的制度性障碍

在转型期既定的政府目标函数下，化解民营经济发展的制度性障碍，需要做好两件事情：一是转变政府实现目标函数的途径；二是要对政府本身进行改革，包括重塑政府及其官员的利益结构、缩减政府规模，以及建立约束政府行为的机制。

1. 转变政府职能，通过市场化的方式实现政府的目标函数。转型期政府的目标函数，之所以造成民营经济发展的上述制度性障碍，与政府追求其目标的方式有直接关系。应该承认，目前政府仍然主要以行政手段追求其目标；这就不可避免地使政府在现实经济中“越位”，抑制民营经济发展甚至与民争利。适应市场经济的要求，政府实现目标的方式亟需由行政手段转变为市场化方式，即由依赖国有经济转变为依靠民营经济发展来实现经济增长、降低失业率目标。但这种方式转变需要以两个问题的解决为前提：第一，民营经济的发展，能够及时弥补国有经济不景气所造成的经济增长率下降和就业人员减少的缺口，实现稳定增长中的平稳过渡，只有这样，政府扶持国有经济的偏好才真正失去了实际意义；第二，政府在扶持民营经济发展的同时，必须做到把民营经济发展的潜在风险控制在合理的范围内。在这两个方面，政府需要起到一种“安全网”的作用，一方面，政府需要承担过渡时期的国有企业下岗失业人员生活保障等社会成本；另一方面，政府也要通过加强监管，约束民营经济发展中的潜在风险，如果某些民营企业的风险确实对经济和社会稳定构成威胁，则政府需要通过中央银行的存款保险制度和最后贷款人作用等“安全网”制度^①，控制风险的扩散。总之，政府需要以付出某些成本和牺牲某些短期利益为代价，换取长期的通过民营企业实现政府目标。

2. 重塑政府机构及官员的利益结构。由于政府官员的利益结构与政府干预市场行为所带来的收益有关，因此，重塑政府官员的利益结构至关重要。可从两方面着手：第一，大幅度减少审批收费，严格控制审批收费的项目，将收费标准控制在一定范围之内；使审批收费与政府官员的奖金福利脱钩，政府官员的收入只能来源于财政拨款，这样就大大消除政府审批项目的内在冲动。第二，缩减政府规模。如果政府规模持

续膨胀，财政开支就必然会刚性增长，政府的行政审批收费和“设租”行为也难以收敛，民营企业的税费负担和产业准入问题也就难以解决。所以，缩减政府规模也是化解民营企业发展的制度性障碍的必要条件。

3. 建立制约政府行为的机制。要消除政府追求自身效用最大化行为对民营经济发展造成的制度性障碍，说到底是要约束政府行为。但由于政府本身所具有的政治强制力和内在的扩张冲动，只靠政府自身改革未必能够奏效。所以，政府本身还需要建立外部的制约机制，即建立超越于市场和政府之上的力量。这就是法治。只有把政府追求其目标函数的行为纳入法治的轨道，真正做到依法约束政府，才能从根本上控制和遏止政府某些行为所引致的市场进入壁垒、高税负、行政审批制等民营经济发展障碍。因此，必须尽快建立健全相关的法律法规体系，实现政府约束机制的法制化，进而为实现法治社会创造条件。

参考文献

- [1] 安体富：《当前世界减税趋势与中国税收政策取向》，《经济研究》2002年2期
- [2] 布坎南：《自由、市场与国家》，上海三联书店，1989
- [3] 郭勋弘：《民间基础设施投资三大障碍》，《经济研究参考》2002年5期
- [4] 刘元春：《制度与经济增长》，中国人民大学出版社，2003
- [5] 贺力平：《克服金融机构与中小企业之间的不对称信息障碍》，《改革》1999年2期
- [6] 辛树人 彭江波：《金融机构对非国有经济的贷款结构与经济绩效》，《金融研究》2001年10期
- [7] 张厚义 明立志：《中国私营企业发展报告》，社会科学文献出版社，2002
- [8] 张杰：《民营经济的金融困境与融资次序》，《经济研究》2000年4期
- [9] Gregory Neil, *China's Emerging Private Enterprises: Prospects for the New Century*. Washington: International Finance Corporation, 2000.

(责任编辑：罗 伟)

^① 崔之元：《“看不见的手”范式的悖论》，经济科学出版社，1999年，66~72页。