

体制创新与民营经济发展

国家发改委经济体制改革综合司 徐善长

二十多年来,我国的经济体制改革实质上是市场化取向的改革。市场经济的基本制度,就是所有制主体的多元化和经济利益主体的多元化。因此,建立社会主义市场经济体制,其中重要的内容之一就是:发展多元所有制制度,保证市场有效运行。可以说,改革开放的一大成果,就是我国的非国有经济,尤其是民营经济,有了很大的发展,它不仅是我国社会经济发展中的一个新的经济增长点,起到必要的“补充”作用,而且正成为我国国民经济的“重要组成部分”,从客观上预示了我国经济改革和市场化的必然趋势。

透过数字可以看到,我国民营经济的发展,已从一般加工业延伸到第三产业,以及参与城市基础设施及学校、医院等社会事业领域的投资、经营,改变了民营企业单一从事传统加工业的原有局面。根据国家工商局统计,到2000年底,全国民营企业已达176.2万户,注册资本13307.7亿元,雇工人数为2000多万。在民营企业中,第二产业占39.6%,比1996年下降8.4个百分点;第三产业占58.3%,比1996年上升7.5个百分点。从注册资本来看,第一产业20.6%,比1996年上升19.2个百分点;第二产业36.7%,比1996年下降1.2个百分点;第三产业61.3%,比1996年上升0.6个百分点。在民营经济中,第二产业的相对地位在不断下降,第三产业和第一产业的相对地位在不断上升。

总体上说,现今的民营企业有不同的类型和自己的发展轨迹:(1)有些是由个体或家庭经营经

过资本的原始积累逐步发展起来的。这些企业中的一些经过家庭式经营的曲折道路,有的被淘汰了,有的发展壮大。(2)民营科技企业是一支异军突起的生力军,智力密集,技术和管理的起点都比较高。(3)还有一类民营企业正在涌现,值得关注:即由民营企业参与改组国有企业或由国有企业自身改制,国有资本退出或者退出控股地位(即退出国有企业序列)所形成的民营企业。

当前正值民营经济发展的大好机遇。但在经济全球化进程加快、发达国家不断冲击国内市场、开放型经济越来越普遍的条件下,改善民营经济外部环境始终是一个必须认真对待的问题,而更重要的问题是要立足于内部,民营经济面临一个“转型”的重大课题,即面临制度创新的考验。民营经济发展到今天,具备了进一步壮大发展的条件和基础,加之国内外形势的变化,“转型”已是势在必行,所谓“转型”,就是要进行体制创新、制度建设,使民营经济成为真正意义上的公司制企业,做大做强。这一点现在看来是明确的。

一、积极创造各种所有制平等竞争的条件

平等竞争就是要打破垄断,特别是部门、行业垄断(基于行政特权上的垄断)。这是中国妨碍平等竞争的主要阻碍。它不仅带来效率低下,而且是产生腐败的一个根源。在铁路、民航、通信、金融、保险业等重要领域的反垄断措施,当然要由国家来制定和实施,包括政府职能与企业经营

的彻底分离、企业的改组、外资和民间资本的准入,等等。但地方政府在打破垄断方面也不是无所作为的,因为地方有地方的土垄断,连经营旅游、废品回收,甚至公厕,都有垄断。部分垄断之所以难以打破,是由于部门利益驱动所致。当然,它并不真正反映国家和地方的利益。

说到民营企业一视同仁、平等竞争,首先一条就是要放宽民营企业的市场准入条件。民营企业的市场准入,应包括生产公用产品的领域。中国公用部门还是要走投资多元化和经营市场化的路子。有的公用部门,可以改造为商业性经营,如公共交通、燃气供热、供水、污水处理、垃圾处理、废物回收利用、部分医疗保健、非义务教育等。前提是建立这些公用产品由市场形成价格的机制(价格可以公众听证),自负盈亏,使投资者愿意投资并取得回报。如果价格调整不能一步到位,可先调部分,不足的由政府定额补贴。污水处理可以和自来水供水一道收费,垃圾可以收垃圾处理费等等。

现在国有企业说不平等在于与民营企业相比,税收负担重,不合理;民营企业也说不平等,主要是法律不完善,社会地位不平衡,融资待遇不均等。应该承认,从立法角度讲,中国的法律对民营企业和它的产权保障不完善,这应该要从立法上来改善。

当前民营企业反映问题最多的是融资渠道不畅,包括直接融资,中国民营企业的平均注册资本额为76万元,而且主要是靠私人资本的原始积累和个人或合伙的创业投资建立起来的,社会融资的规模很小。这个问题不解决,中国民营经济难以大发展。当然,靠风险投资重点支持(现在从中央到地方已建立了一批风险基金机构)和向社会、法人募集资金也是一条路子,特别是高科技创业企业,但我们认为更重要的融资渠道是公司上市,直接从资本市场融资。风险基金若没有

股票市场支持很难运作,没有退出渠道,也包括间接融资。古今中外经验都说明了要有为中小企业服务的中小银行、中小金融机构(既可是股份制银行、合作银行,也可是民营银行)。目前存在的担心是如何防止出现金融风险。因为过去的城市合作银行、城乡信用社以及农村合作基金,都曾出现许多问题,直至目前还没有清理整顿完。我们认为风险并不在于是否建立这些中小金融机构,而在于是否有有效的监控体系和制度。我国的金融监控体系是垂直设置,地方政府在要求建立中小金融机构的同时,应当配合金融监管机构实行有效的监管,不要干预它们的业务,也不要迁就和袒护当地金融机构的不规范的运作。

扩大民营经济的准入领域,问题不仅在于打破垄断,准许进入,而且还在于创造条件使更多的民营企业有能力进入。

二、民营经济发展壮大必须制度创新

民营经济必须在制度创新上下功夫,这是其发展壮大的根本所在。这种制度创新,就是走出个体经营、合伙经营或家族式经营模式,逐步建立起现代企业制度。

根据1998年第三次全国民营企业调查的数据显示,在民营企业股权构成中,企业主或主要投资人的股本比重,占企业全部股本的77.5%,其他私人投资占12.8%。另据1999年民营企业治理结构问卷调查的数据,私人投资占企业总资本的比重为85.2%,集体投资占5.9%,法人投资占4.1%。两组调查表明,我国绝大多数的民营企业,是由私人业主绝对控股、联合其他自然人投资而创办的。还有一项调查,2000年,民营工业企业中独资企业的比重是46.4%,平均每户企业1个投资人;有限责任公司的比重是37.6%,平均每户企业3.2个投资人;合伙企业的比重是15.9%,平均每户企业3.3个投资人;股份有限公司的比重是0.02%,平均每户企业30个投资人。独资企业、有

限责任公司共占84%，独资企业等于是个人企业，有限责任公司多是家族公司。

有人认为，现代企业制度仅仅是对国有企业而言的，似乎与民营经济无关。其实不然。道理说起来并不复杂。从市场经济国家企业制度发展历史来看，初期是经过资本原始积累的私人业主作坊生产，家族管理。随着生产规模逐步扩大，生产社会化了，分工更明细了，管理更专业了，组织化程度更高了，原来的企业制度就不适应了，形成了适应社会化大生产、大流通客观要求的新型的企业制度。换句话说，现代企业制度是适应社会化大生产、大流通的客观要求应运而生的。反之，一个企业，不论是什么所有制，只要它要发展社会化大生产、大流通，都需要建立现代企业制度。

公司制体现了现代企业制度的基本特征，满足了社会化大生产对资本积累和集中的要求：(1)从资产责任上看，从无限责任变为有限责任，实现了资产经营风险的分散化。(2)从责权划分看，由于投资和产权的多元化，要求实现所有权与经营权的分离，把经营权委托给经营者，使管理更加专业化，有利于企业经济效益的提高。(3)从完全独资和合伙的私人资本转向社会融资(法人、公众、公共基金等)。社会化的大生产、大流通，需要集中巨大的资本，单靠个人和家族去积累是极其困难的，必然要求如马克思所说的社会资本大规模积聚。社会融资使企业组织形式和财产组织方式发生深刻变化，从私人企业(家族式)进而成为公众公司(有限责任公司，股份有限公司)。(4)投资主体多元化，两权分离要求有严密有效的制约监督机制，形成了股东大会(出资人)—董事会(决策机构，代表出资人行使三大权利)—经理层(在董事会决策、监督之下运营股东投资的全部资产)—监事会的相互分工、相互制约的机制。

现代企业制度的16个字(产权清晰，权责明确，政企分开，管理科学)对民营经济同样有效。

如在民营企业产权中，即便是家族内部，也是有人出资，有人未出资，产权并未明晰到个人，因此纠纷不断。还有的民营企业随着企业的发展，产权的最终所有者和其代理人以及企业内部核心经营人员的矛盾会越来越多地暴露出来，甚至出现因争产权和控制权而内讧以至于企业瓦解。即使是某些“民营高科技企业”，或“国有民营”科技产业等，在如何确认识产权和管理入股，创业者的权益在产权制度上如何承认和保证，始终是极有争议的问题。这已对企业的长远发展造成相当深刻的影响。当前的现实是，尽管在形式上，不少民营经济都建立起了公司法人制度，但企业还是处于一种决策、执行和监督三权合一的状态，股东会、董事会和监事会形同虚设，科学的管理体系更是缺乏，没有真正地建立起现代企业制度，缺少有效的激励和制约机制，常常出现重大的决策失误，这是造成中国民营企业频频出现大起大落现象的一个重要原因，并极大地制约了民营经济的进一步发展。现在有一批私人企业(或农民企业家)起家的民营企业做大了，但仍然保持着家族企业的模式。客观地看，中国以至于东亚(东南亚)有家族企业家族经营的传统，也确有一批华裔的家族企业办得很成功。但他们多是在第二次世界大战胜利后的特殊机遇下创业的，随着时代变迁和经营的发展都经历了不同程度的改造，建立了具有自己特色的公司治理结构和制度，但同时不同程度地存在公司制度不够完善的弊病。如韩国由家族操纵的企业占总数的48.2%，台湾省占61%，马来西亚占67.2%。在金融危机冲击下这些企业面临困境，与不完善的公司制度不无关系，值得深思。

再如浙江温州的变化。过去温州在人们的印象中，多是分散经营的民营中小企业、家族式管理、专业市场和购销员包打天下、以仿制为主的

(下转第30页)

党关于非公有制经济的理论和政策对指导非公有制经济发展具有深远的理论意义和实践意义。它是非公有制经济人士兴办企业,从事经济活动应遵循的原则,是评判非公有制经济健康发展和非公有制经济人士健康成长的标准。

通过学习党关于非公有制经济的理论和政策,我们必须充分认识到当今世界生产力水平和时代发展已经发生了很大变化,知识经济、网络经济以及生产商品的劳动方式、劳动形态、劳动效率等都比马克思所处的时代发生了非常大的变化,这是客观事实。我国的社会主义将长期处在初级阶段,我党也将长期处于执政地位,坚持以公有制为主体,多种所有制经济共同发展是我国初级阶段的基本经济制度,也是长期不变的大政方针。公有制经济与其他所有制经济是一个整体,是互为依存不可分割的。我们进行的社会主义市场经济已经将资本、技术和管理与劳动一起作为生产要素引入了分配制度。我国现阶段的非公有制经济,是在社会主义制度下产生和发展起来的,同社会主义制度是紧密联系在一起的,是社会主义体制内的经济成分。同样,个体户和私营企业主等新的社会阶层是在社会主义制度下

成长起来的,是党的改革开放政策和富民政策给了他们致富的条件。他们中的绝大多数成员的自然成分都是工农商学兵和知识分子,他们拥护社会主义制度,拥护共产党的领导。这个群体中的广大人员与其他社会阶层一样,同属人民的范畴,都是中国特色社会主义事业的建设者。我们应该充分调动他们建设社会主义的积极性,让他们为巩固“以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度”作出更多的贡献。我们要通过落实党关于非公有制经济的理论和政策鼓励、支持、引导非公有制经济健康发展。

党的十六大描绘了21世纪头二十年我国全面实现更高水平小康社会的宏伟蓝图。中国经济会有一个大发展,公有制经济和非公有制经济都会有一个大发展。在邓小平理论和“三个代表”思想的指导下,通过认真贯彻党的十六大和十六届三中全会精神,在以胡锦涛为总书记的党中央的正确领导下,一个全心全意大干社会主义事业、干成社会主义事业的良好氛围已经形成,公有制经济与非公有制经济通过相互促进、共同发展,必将为国民经济的发展和小康社会目标的实现贡献新的力量。

(上接第21页)

传统劳动密集型产品。20世纪90年代以来,温州的民营企业的质量和规模都有了很大的提高,有学者总结其为“新温州模式”。其实质就是,突破了传统温州模式那种以家族经营为基础的限制,开始了建立现代企业制度的努力,走向了企业联合、兼并、重组、优化的集团化规模发展的道路。例如正泰集团,已从10个股东的家族企业发展为今天的106个股东的大集团,家族100%控股的子公司仅占7%~8%,其余全是社会投资。虽然股份合作制企业仍然是温州民营企业最普遍的组织形式,但数量开始减少,而规范的股份制企业从

无到有,呈现出方兴未艾的发展势头。温州前后发展的对比,从一个侧面说明了进行体制创新和制度建设,是我国民营经济进一步发展的必然趋势。现在方兴未艾的民营高科技企业虽然起点比较高,但不少企业的企业制度仍不完善,如董事会的组成结构不合理,董事会的职责不明确,作用发挥得不好,董事长与总经理责权不分明、不协调,公司内部闹地震的事也不少见。这些也从另一个侧面说明了体制创新和制度建设的迫切性。正因为认识到体制创新、制度建设的迫切性和现实性,以及在实践中的成功运用,我们才有理由充满信心地展望我国民营经济蓬勃发展的未来。