

民营经济发展亟待政府治理制度创新

丁茂战

今年春天国务院颁布《关于鼓励支持和引导个体私营经济等非公有制经济发展的若干意见》(以下简称“意见”),意见特别强调,要“进一步解放思想,深化改革,消除影响非公有制经济发展的体制性障碍”,党的十六届五中全会也指出,要“加强和改进对非公有制企业的服务和监管”。这一指导思想针对性特别强,政府服务和监管体制是民营经济发展的硬约束条件,突破民营经济发展“瓶颈”,首先要进行政府治理机制创新。

一、目前“六龙治水”的政府治理机制,降低了政府的行政效率,增大了企业的经营成本

改革开放以来,虽然我国民营经济发展迅速,但相对于国有经济,政府对民营经济的管理方式基本还是对计划体制模式的沿用。目前,国家发改委、国家工商行政管理总局、科技部、商务部、农业部、全国工商联等政府职能部门和机构都具有部分管理非公经济的职能,形成所谓“六龙治水”局面。现在,有些省市已经注意到这个问题,根据政府网站上所提供的信息,全国三十个省市自治区中,绝大部分都成立了对一定范围内民营经济实施治理和服务的主管机构,但从内在职能看,绝大多数服务对象仍然是乡镇企业,少数只是在管理乡镇企业的基础上适当增加了对民营经济、非公有制经济服务的职能。

目前的“六龙治水”这种治理机制的最大弊端是增大政府行政管理成本,阻碍民营经济更快发展。

第一,多头管理等于没人管理。例如,某市对民营经济的主管领导进行了这样的分工:工商局名下的私个协分工给了A市长、工商联则归口统战部长的B常委、工业企业分工给了C市长、乡镇企业归口D市长、发展改革委分工给了E市长。那么,具体到给民营经济提供什么样的治理和服务,谁说了算?稍有为官常识的市长都不会有这样“伸腿”动作,除非中央有明确指示或者一号市长强力推动。这也是部分省市虽然将乡镇企业局改名为中小企业局,但职能范围仍然放在乡镇企业的原因。多头管理必然是互相扯皮、互相推诿,最终导致无人管理。

第二,分散管理造成“苦乐不均”,企业面临不平等的市场环境。科技部关心科技企业、农业部关心乡镇企业、商务部关心商贸企业、工商局对口的是私营和个体经济、工商联则是党联系非公企业的纽带,各职能机构不会从全局考虑民营经济的产业发展,都从本行业、部门和地区的角度制定和实施政策,利益不同、自身条件和优势不一样,其政策目标、手段存在很大差异,不同类型、不同所有制特点的企业面临不同的政策环境,必然造成不同经济成分、行业的企业在地位和发展环境等方面先天不平等,不利于企业公平竞争,不利于社会主义市场经济体制的建立。

第三,似管非管的政务环境,使企业面临更大的与政府的交易成本。保育均先生曾讲,搞民营企业,30%的精力放在企业内部,70%的精力要放在企业外部,跟政府部门打交道。民营企业除了纳税之外,还有三项费用——交费、摊派和公关招待,这三项费用与税收之比是60%,与利润之比是90%,与投资者分红之比是190%。多头管理,谁都有资格到企业来“检查指导”,并且往往是遇到利益抢着来,遇到问题躲着走,婆婆好几个,谁都得罪不起,增大交易成本,最终都转化成

了企业经营成本,削弱了企业的市场竞争力。

二、多头治理模式还导致执政党建设责任主体缺失,党的建设不能有效覆盖民营经济的广阔领域

与政府体制改革落后于中国经济发展步伐一样,执政党的建设也没有及时跟进中国市场经济发展步伐,体制之外成长起来的民营经济,一直是我们执政党建设的薄弱领域,很多民营企业,成了党的建设的空白点。《公司法》规定,“公司中中国共产党基层组织的活动,依照中国共产党章程办理”。但党章对于企业党组织的政治核心作用及其职能任务的规定,特指“全民所有制企业”,而对于民营经济组织是否适用,党章及党的文件均未明确。

目前,民营经济党建的主管部门不明确、缺少责任主体,应当说是民营经济党组织建设最突出的问题。一是没有专门的管理和服务于民营经济的行政主体;二是即使对某一块民营经济设立了行政主体,这个主体内设机构中也没有专于民营企业党建的职能部门,如全国那么多省市自治区设立了乡镇企业局(有的叫中小企业局)作为乡镇企业行政主体,但是没有一家设立专职于乡镇企业党群工作的内设处室,党治理民营企业的行政管道堵塞。同时,全国统一的管理民营经济中党组织和党员的工作机构还未成立,存在多头管理、分散管理的问题。正因为缺少行政责任主体,民营经济党组织的隶属关系难以确定,党管理民营企业党建工作的组织途径不存在。

因为民营经济中党的建设非常薄弱,民营企业中的工青妇工作乏力也就成了必然。目前民营企业中工会组织发挥的作用有限,在民营企业中组建工会较困难,加入工会的员工比较少,工会与企业之间的力量也不均衡;民营经济组织建团的总体比例也普遍偏低,据团中央青工部、中国青少年研究中心 2001 年调查资料,在股份合作制企

业、私营企业、外商独资企业和中外合资企业中未建团组织的比例分别高达 18.4%、40.8%、41.4%和 14.4%，即使建立了组织，很多还不能正常开展活动；民营企业中女工权益受侵害也是一个比较普遍的问题。

2002年全社会就业总数为 7.374 亿人，其中国有单位就业人员仅为 7163 万人，仅占全社会的 9.7%，即使不包括农业劳动力，民营经济吸纳的就业总量也达到 3.09 亿人，占全社会就业总量的 42%，民营经济在二三产业就业比重达到了 84%，在城镇就业比重达到 71.1%。这样大的领地，执政党长期不去占领，这对党的执政基础建设将贻害无穷。成立统一的机构管理民营经济党群工作，以党建工作为核心，带动工、青、妇工作的开展，已经是十分紧迫的任务。

三、可借鉴国资委组建经验，成立民营经济发展促进委员会作为政府治理民营经济的特设机构

目前民营经济面临的政府治理机制问题，与 1998 年之前国有经济面临“五龙治水”模式极为相似，解决国有资产管理体制的思路值得借鉴。为了从体制上解决国有资产管理效率问题，国务院于 1998 年成立了国有资产管理局。但是，由于没有考虑建立一个权力集中的机构，相反是把出资人权利分散给国有资产管理局、财政部、大型企业工作委员会、经贸委、计委、中组部和其他主管部局等部门，力图建立一个相互约束、相互监督的国有资产管理体制。实践证明，这次改革并没有带来管理效率的提高，经过多年反复实践和思考，2003 年 4 月作为国务院特设机构的国资委挂牌成立，把分解的权力集中起来，由国资委行使国家所有权的职能。

在借鉴国资委组建经验时，我们必须考虑民营经济与国有经济的差异。民营企业与国有企业最大差异是企业财产所有权的归属不同，民营经济所有权主体不是国家，所有权不是虚置的，民营企业只

要合法经营,国家没有任何权利加以干预。但是,民营企业是纳税人,通过交纳税收购买政府的服务,政府有责任有义务解决民营企业发展中面临的共性问题,这是政府存在的理由之一。

民营企业与国有企业产权性质的区别,决定政府治理民营机构的职能和具体设置与国资委的差别,政府不能像管理国有经济那样,直接管理和监督资产权和人事权。从这个角度分析,政府在管理民营经济的职能定位上应该主要是规范、规划、协调、引导和服务。整合现有各部门中分散的对民营经济的管理职能,制定相关政策,为民营经济的发展消除各种制度障碍,创造良好的发展环境;规划和引导民营经济的产业发展方向,对其经营行为进行监督和指导;协调民营经济及其有关的各政府职能部门、社会中间组织之间的关系,为民营经济的健康有序协调发展创造宽松的环境;整合和动员社会各方面的力量,建立支持民营经济发展的各种服务体系,如创业辅导体系、培训体系、技术创新体系、对外经济技术合作体系等等。在具体机构设置上则应主要考虑以下几个方面的职能,一是财政金融支持和服务,二是技术和信息支持与服务,三是教育和培训服务,四是市场监管和信用建设,五是社会中间组织、中介机构的协调和管理,六是党群工作等。

(本文作者:南开大学国际商学院工商管理博士后、北京市崇文区发展和改革委员会主任)

责任编辑 张 泽