

非公经济的发展亟待政府转变职能

作者：武汉科技大学文法与经济学院 邱莉丽

[摘要] 2005年，国家允许非公经济进入垄断行业和领域，这是非公经济发展的一次重大机遇。但是三年以来，政策落实障碍重重，其中最主要的问题在于政府职能的缺位和越位。为此，政府必须转变职能，改革行政管理体制和融资体制，加强对非公经济的相关服务，为非公经济进入垄断行业和领域提供良好的制度和政策环境。

[关键词] 非公经济；垄断；政府职能转变

“非公经济36条”的出台，对于营造公平竞争的市场环境，促进非公经济发展具有转折性的意义。然而时至今日，“非公经济36条”的颁布已经三年多了，政策的落实却仍然存在很多问题，非公经济难以进入垄断行业。

一、非公经济进入垄断行业和领域的现状

随着“非公经济36条”及相关配套措施的出台，各垄断行业的改革迅速启动，非公经济已经逐步参与到垄断产业的投资和经营之中。在文化产业、武器装备、民用航空、手机终端生产、铁路运营等行业，民营企业都获得了一定的突破和发展。

但是，垄断行业的大门并未全面向民营经济开放。2007年中国第七次全国私营企业抽样调查报告表明，有24.2%的被调查者认为地方政府没有认真落实“36条”。

二、非公经济进入垄断行业和领域中的现实问题

1、行政性垄断的存在，是非公经济进入垄断行业和领域的最大障碍

在我国，垄断现象主要表现为行政垄断，即依靠体制或政府授予的某些特殊权力对经济活动进行垄断和限制竞争。电信、电力、民航、铁路、石油等关系到国计民生的基础设施产业大多为国有独资或者国家控股，由政府直接经营，或者在企业的管理结构中，政府主要通过经营者人事权的控制实行内外结合的监管。

由于政府行政性垄断的存在，非公经济可以进入垄断行业和领域的政策往往成为一纸空文。一些部门受传统观念的影响与习惯制约，在实际管理上对民营企业仍抱着不太信任的态度，而某些垄断企业通过长期维持垄断高价、行业内部的项目审批、资金优惠与政策倾斜等方式或明或暗地推动政府部门抬高行业准入门槛，对非公经济设卡。在石油勘探开采方面，根据1993年国务院的文件，只允许中石油、中石化和中海油三大公司垄断，非公企业与之无缘。2005年6月商务部公布的《成品油批发企业管理技术规范》的征求意见稿中，要求从事石油批发必须有两年以上的经营经历，并拥有30座以上自有或控股的加油站。这实际上把非公企业挡在了门外。在民航领域的航空公司方面，民航总局要求最低的注册资金为8000万元，同样在准入问题上已经把许多非公企业挡在了门外。

即使有些行业向非公经济敞开了一条缝，但是非公经济进入之后，也会四处碰壁，甚至受到更多的牵制。炼油方面，根据规定，“各炼油厂生产的成品油要全部交由石油集团、石化集团的批发企业经营，各炼油厂一律不得自销”。在两大集团收购价很低，而且原油计划控制过严，分配指标甚少的前提下，民营炼油厂运作艰难。在成品油零售方面，规定成品油只能由两大石油集团批发，各地建的加油站统一由两大集团全资或控股；在成品油的运输上，明确指出，没有两大集团盖章，各铁路不准承运原油，民营企业根本无权与铁路交涉，铁路运输油品的权利完全控制在两大集团的手中。这就迫使非公石油企业采用公路运输，高昂的运输成本常常使得利润与销售成本相差无几。

而在民航领域，资金、飞机、航线时刻、飞行员……一些看似航空公司必需的资源，却

成为困扰民营航空公司发展的难题。国有大航空公司几乎垄断了所有的航空专业人才，对民营航空招聘飞行人才设置了“铜墙铁壁”。再加上缺乏资金，非公航空企业发展遭受重大挫折。由此可见，政府行政的干预，反映出政府在经济中的“过分作为”，使得非公经济在进入垄断行业和领域的过程中始终处于弱势地位，遭受不公正待遇，难以与国有经济抗衡。

2、政府管制不规范，给非公经济带来打击

目前，中国经济仍然处于转轨期，市场秩序还比较混乱，企业行为还缺乏规范，政府进行必要的整顿是合理的。但是，有些政府职能部门和执法单位不严格按照法律办事，行为缺乏约束。个别部门或工作人员把收费谋利作为目的，利用国家赋予的权力谋取部门利益或个人私利，肆意滥用职权，该管的不管，不该管的横加干涉，给非公经济业主心理上蒙上了阴影。

3、政府在相关服务上的不作为，使得非公经济进入垄断行业和领域缺乏扶持

首先，融资政策与融资体制的不健全，导致非公有制经济筹资规模小和筹资渠道狭窄，形成了直接的资金瓶颈。目前，我国资本市场还不健全，非公经济通过股票、债券直接融资的比例很小，资金更多的只能靠企业自我积累和自筹，或者通过非正规、小范围的借债集资等间接融资渠道进行。在自筹资金有限的情况下，非公企业主要依靠银行贷款来缓解。但是由于非公有制经济担保能力弱，社会对非公有制经济融资信用表示担忧，银行对非公经济长期存在融资歧视。第七次全国私营企业抽样调查报告显示，融资难、不公平待遇成为困扰中国私营企业的普遍问题。

另一方面，非公经济企业进入垄断行业，由于对新的行业不熟悉，需要企业诊断与咨询、技术支持、员工培训等服务，但是政府服务相当缺乏，或是基本没有，或是尚处于起步阶段。到目前为止，政府还没有形成系统化的非公经济发展服务体系，难以实现一条龙、全方位的服务。相当部分非公经济企业深感创业难、经营难、有了问题解决难，处于无助地位。

三、非公经济进入垄断行业和领域中的政府作用

1、加快转变政府职能，改革政府行政管理体制

在非公经济进入垄断行业的过程中，政府应完善对非公有制经济的服务职能，建立经济调节、市场监管、社会管理和公共服务体系，构建一个职能有限、调控有力、服务有效、监管规范的政府。

首先，为了控制非公经济盲目投资的风险，政府必须发挥应有的宏观调控作用。对产业政策进行指导和协调，运用宏观调控手段进一步规范市场竞争秩序，避免重复建设，提高投资效率，防止良莠不齐的非公经济滞留在重要行业攫取短期利润。

其次，进一步规范政务大厅的办公程序，提供相关服务。要继续为非公经济办企业、上项目服务，从项目论证、立项审批、规划建设、生产经营、效益评估、资料统计、信息咨询等方面全程提供管理和服务，进一步提高工作效率和服务质量，特别是要简化审批手续。充分利用政府优势，建立具有权威性的投资信息咨询、法律服务、技术支持等社会化的服务体系，为非公经济发展提供良好的支持。

最后，必须规范职能部门和行政执法部门的执法行为。加强对相关职能管理部门及其人员的舆论和法制监督，防止利用政府权力对企业实施设租和寻租行为。大力整顿和规范市场经济秩序，严厉打击各种不法行为和欺行霸市、破坏正常经济秩序的不法分子，消除不法因素对非公经济的干扰，切实营造一个公正、安全的法制环境。

2、加大金融市场的改革力度，为非公经济创造良好的投融资环境

政府要为非公经济投融资的社会化创造条件，针对非公经济自身的生产和经营特点，建立适合他们发展的金融体系和满足他们的金融服务需求，鼓励非公经济积极开展资本运营。

首先，建立适应非公经济发展的信贷机制。改革银行贷款审批程序和获取渠道，形成适合非公经济贷款要求的运作机制和政策方针；同时尝试设立非公经济贷款的专业部门，

专项负责解决非公经济信贷问题。

其次，拓宽直接融资渠道。逐步培育一批创业风险投资公司，为非公经济的创业和发展提供融资支持。加快完善中小企业板块，分步推进创业板市场，规范发展产权交易市场。鼓励非公经济以股权融资、项目融资等方式筹集资金。

再次，建立健全非公经济信贷担保体系。可尝试由政府牵头、企业为核心、金融机构为后盾联合成立担保机构，鼓励扶持各级工商联、个体和私营企业协会等向民营企业及个体工商户提供融资担保的服务机构，并设立担保基金，对非公中小企业融资进行担保。企业之间也可以设立企业联合担保基金，采用互保+债转股的形式。

第四，推进民间金融机构建设。目前，我国民间融资的规模逐步扩大，很大程度上缓解非公经济融资难的问题。可以适度调整金融机构市场准入规则，允许民间资金活跃地区由非公企业创办带有行会性质的融资组织，发展面向各类民间融资主体、功能互补、特色各异的专业化机构，把民间资金纳入正轨金融或准正轨金融渠道。同时建立健全全方位、多层次的服务体系，为民间资金发展提供必要的信息服务、担保服务和人力资源服务。当然，还要强化监管约束机制，将民间资金纳入到公开、透明的监督体系中。

最后，建立非公中小企业信用评价系统。要研究建立适合中小企业特点的信用征集、评级、发布制度以及奖励惩戒机制，建立和完善企业信用档案数据库，推动中小企业信用档案试点。对资信等级高的中小企业，应简化工商年检手续，逐步实行备案制，以鼓励中小企业加强内部信用制度建设。

3、建立非公经济表达意见的平台

宏观政策都是一些原则性的规定，真正起作用的往往是具体的实施文件。而非公经济的意见表达不通畅，使得具体政策的制定较少考虑非公经济的利益。要解决这一问题，必须建立非公经济表达意见的平台，鼓励非公经济参与具体政策制定，使具体文件兼顾各方利益，减少中间的不平等。

[参考文献]

- [1]杨红艳.浅议政府垄断行业对非公有制经济的开放.《湖北社会科学》2005.7.P: 67—68, 94.
- [2]梅德平.非公有制经济投资领域拓展的障碍与策略.《中央财经大学学报》.2005.11.P: 38—41, 56.
- [3]李俊杰.论非公有制经济的发展现状及扶持引导对策.《华北水利水电学院学报》(社科版).2005.2.第21卷第1期.P: 44—46.
- [4]冯雪芹、王俊.发展非公有制经济相关问题探讨.《理论探讨》.2005.5.P: 63—65.
- [5]张铁军.关于制约非公经济发展的体制瓶颈的几点思考.山西青年管理干部学院学报, .005.8.第18卷第3期.P: 46—48.

[作者简介] 邱莉丽，硕士。武汉科技大学文法与经济学院助教。