

郑永年专栏

# 中国民营企业在担忧什么？

无论从哪个角度看，今天中国民营企业的重要性是不言自明的，也就是中国说的“五、六、七、八、九”，即民营经济贡献了中国50%以上的税收，60%以上的国内生产总值，70%以上的技术创新成果，80%以上的城镇劳动就业，90%以上的企业数量。在世界500强企业中，中国民营企业由2010年的一家增加到2018年的28家。

但同时，在数字上如此重要的民营经济，基础似乎仍然极其脆弱。一有风吹草动，民营企业就变得极其不安。今天世界地缘政治剧变，各国企业面临巨大的不确定性。越来越多的政府转向内部优先的发展政策，希望在把握不定的国际环境下实现内部的可持续发展。因此，各国政府也在努力改善内部经济环境。

从原则上说，中国也是如此。中国历届领导人一直强调，中国对世界的最大贡献在于内部的可持续发展。因为民营企业的上述重要性，中国也更为迫切地必须改变民营企业的营商环境。不过，事实上并非如此。近年来，内部环境的变化对民营企业产生越来越大的压力，构成了越来越大的不确定性。

就内部环境而言，民营企业到底面临怎样的挑战？政府又如何作为来帮助民营企业应付这些挑战？政府有哪些方面可以继续检讨自身的不足，以改善民营企业的营商环境呢？

## 民营企业有法制保障

正如在其他任何国家，营商环境是一个复杂的系统。不过，在中国的特殊环境里，人们在讨论这个问题时至少必须思考如下几个方面的问题，包括意识形态倾向性、法治环境、国有与民营企业之间的利益冲突、政府的改革及其政策偏好。

自改革开放以来，中国的民营经济得到了快速的发展，执政党也与时俱进，已经从宪法和意识形态各个层面赋予民营经济合法性。无论是民营企业的产权、民营企业家的财产，还是个人身份，都有各种法制和制度的保障。在各国，以基于宪法的制度保障是最为基础和有效的保障。为什么有了宪法上的保障，中国民营企业家还面临多方面的不确定性呢？

一种主流解释就是中国的法治程度低。法治程度低表现在多方面，包括：一、很多领域法律仍然缺位，无法可依；二、法律缺少细节，法律犹如政策，缺少可行性；三、有法不依，尽管有法律，但没有人执行，或者执行者不够专业；四、遇到各种阻力，一些法律很难执行下去，甚至执行不下去。

这种解释当然没有错。问题在于法治建设是一个长远的事业，不可能一蹴而就。即使在西方，近代法治系统的确立也经历了漫长的历史，且不说其还有古希腊和罗马的法律传统。中国文化本来就缺失西方那样的法制文化，尽管改革开放以来一直在努力建设法治，但一个完善的法治体系的建设会是漫长的。法治并不仅仅意味着一套完整的法律制度的存在，更重要的是全体国民（包括执政者和人民）对法律及其精神的认同。

就对民营经济的影响来说，法律的确重要，但更为重要的是意识形态

“风向”。在有些人那里，法律竞争不过根深蒂固的意识形态，非常不利于民营经济的左的意识形态经常回归，导致民营经济的恐慌。实际上，在1992年中共十四大确立的“社会主义市场经济”，已经赋予民营经济意识形态的合法性。

从经验来说，中国也已经形成名副其实的混合经济体。然而，一旦左的意识形态回归，民营企业就躁动不安。例如，前段时间中国甚至出现了“民营企业还有存在的必要吗？”的讨论，有关方面没有及时给予正确的引导，导致民营企业的恐惧。最终，中共总书记习近平几次亲自出面安抚民营企业，事情才算平静下来。

民营经济为什么对意识形态导向具有如此敏感性？这也不难理解。中国改革开放前所秉持的意识形态，不仅没有民营经济的合法性，而且从长期看，私有经济是要被消灭的对象。改革开放前很长时间对民营经济的政策和实践，很多民营企业记忆犹新。在一些人的意识里，民营企业只是政府为了发展经济的一种临时手段，而非永恒的常态。

很显然，他们并没有从宪法和法律的层面来理解民营经济的合法性，而是从以往旧的意识形态的角度来看问题。不过，这的确说明了一个重要问题，那就是宪法、法律和意识形态之间仍然存在着不一致性。

## 公私伙伴关系面临挑战

再者，混合经济在实际操作层面存在诸多问题，尤其是产权和边界的不明确性。从结构上说，中国的混合经济体由顶层国有资本、底层民营资本，以及国家和大型民营企业互动的中间层组成。中国近代有三类企业之分，即官办、官督商办、商办，转换成今天的术语，即国有资本企业、国有和民营混合资本企业、民营资本企业。其中，国有资本和民营资本这两层产权明确。

尽管这两层各有各的问题，但因为产权清晰，问题是内部的。中间层最容易出问题。近代，称这类企业为“官督商办”，其政策思路是明确的，但在实际操作过程中问题层出不穷，最后不了了之。

今天这类企业在进行“公私伙伴关系”（PPP）的改革。但从经验来看，这一改革并不容易，因为其中隐含诸多不可避免的矛盾。公私伙伴关系在西方很普遍，也比较容易执行，这是因为在西方产权概念清晰，并且有法治作为保障，执行起来不难。在中国，这种关系很容易变形。

尽管有关部门也一直在强调政府在处理国有企业和民营企业关系过程中的中立性，在法律上也可以规定两者的平等性质，但在实际执行层面很难做到。很显然，国有企业与民营企业的政治地位不同，所能得到的各方面支持（从政策到金融）也不是任何民营企业所能比拟的，所以很难做到在法律面前的平等。

公私伙伴关系的改革使得一些企业家想到了1950年代“公私合营”的教训，因为公私合营很快就走向了国有化，民营企业很快就变成了历史。尽管今天的公私伙伴关系绝非公私合营，但在公私伙伴关系里，的确存在

国有资本和民营资本对控制权的竞争。这种竞争是不可避免的。国有资本管理者有很强大的动机来争取控制权，因为一旦投资失误或因为其他原因，就必须担负起责任。

自反腐败运动以来，国家越来越强调公职人员的责任，而且是终身责任。在这种情况下，国有资本的管理者想方设法规避对民营企业投资的风险，其中最有效的方法便是取得公私伙伴关系中的控制权。不过，一旦国有资本取得控制权，就势必和公私伙伴关系的初心背道而驰。如同其他国家，公私伙伴关系的优势在于私人资本的效率和效益；如果国有资本占据主导地位，公司的运营又变成了国有企业的逻辑。

这里又涉及国有企业改革的方法问题。中国存在“三层资本”结构，但对资本的产业领域分布没有明确的规定。如果国有资本和民营资本之间的竞争不可避免，就要思考产业领域问题。如果在同一个产业领域，民营企业如何与国有企业竞争？如上所说，即使两者在法律层面是平等的，但在实际操作过程中很难平等。

从经验来说，也是如此。在国有企业占据主导或垄断的领域，民营企业都没有发展起来。中国的互联网产业大多属于民营企业，因为这个领域本来就是新生事物，国有资本缺位，给了民营资本足够的空间。还有民营企业的很多空间是上世纪90年代朱镕基民营化改革的产物。民营化本身尽管也出现了一些短期问题（主要是失业或当时的下岗），但如果没有民营化的改革，就不可能造就今天人们所看到的三层资本结构。

还有一个便是空间问题。不难发现，在国有企业占据主导地位的地方，民营企业发展不起来；但在三层资本分布比较均衡的地方，各类企业发展得很好。前者如东北，因为国有资本和企业占据绝对主导地位，民营资本和企业缺少空间，不仅民营经济发展不起来，国有企业也举步维艰。后者如广东和浙江，三层资本分布合理，民营资本和国有资本分工合作，经济发展情况远远好于其他地方。

## 政府过度关心带来压力

除了结构性问题，政府和企业交往的一些方法，也经常会导致民营企业的担忧。这里不仅仅指的是那些“掠夺性”行为，例如不合理的收费和纳税等，也包括一些政府对企业的过度关心和扶持。前些时候，杭州决定派政府官员进驻一些重点企业，为民营企业提供即时服务。可能没有人会怀疑这种做法的初心，是为了有效帮助企业的发展。

不过，这种过度关心和扶持也遭到很多人的质疑。人们不知道政府为什么要进驻企业？最终的结果会如何？如果政府要为企业服务，就应当有更普遍的做法，也就是说，企业不管大小，政府都应当提供服务？如果因为大企业重要，政府就提供特殊服务，这种做法本身就是可以质疑的。

很显然，讨论民营经济发展与国有企业改革密不可分，甚至可以说，国有企业的改革决定了民营经济的命运。这也就是这些年来人们那么关切“国进民退”问题的原因。尽管国有

企业改革讨论多年，但从来没有形成系统的思路。国企改革总体原则可能还是回到古老的儒家智慧，即要避免与民争利，一旦国家决定与民争利，民是没有任何办法抵抗的。

从这个角度来看国企与民企的关系会比较清楚，一些领域属于国有资本，一些领域属于民营资本。这种“分工式”改革要比国企渗透到各个民营企业领域有效。这样做并不是说国家没有办法影响民营经济了。实际上，国家可以通过税收、提供服务等方式分享民营企业的发展成果，而不是直接进入民营企业的经济活动来分享。同时，国有资本占统治地位的领域也要设置竞争机制，在每一个领域设有多个国有企业，让它们互相竞争。

金融领域也必须有符合三层资本结构的结构性改革。从现状看，中国需要很多国有或民营中小型银行，为中小型地方国有或民营企业服务。这是因为大型国有银行不会有足够的动机服务中小型企业，面临行政或政治上的要求，它们或许会做些样子服务中小型企业，但本质上它们的兴趣都会在大中型国有企业上。考虑到中小型企业的重要性，就必须有服务中小型企业的金融机构。中小型企业就业、技术和管理创新方面远远领先其他类型的企业，未来的大企业大多会在它们当中产生。

从经验来看，政府如果要改革大型企业，无论是国有还是民营，都会遇到巨大的困难。原因很简单，正是因为它们“过大而不能倒”，它们倾向于处于垄断地位。从中小企业中培养出大企业就等于培养新的利益，只有让新的利益冲击老的利益，国家才能保持一个开放的企业体系，否则垄断一旦形成，企业体系就封闭起来，进步就会变得很难了。

不管怎么说，从历史来看，三层资本结构已经形成，很难改变。这个体制有其自身的独特优势，不同层资本有其自身的责任、功能和运营方式。因此，各个层面的资本（企业）必须进行怎样的改革，回避不了这个结构问题。如果改革得当，这个混合经济体制就可以发挥出比单纯国有资本体制或民营资本体制更为巨大的优势。这无论在理论上还是在经验上都是有可能的。

作者是新加坡国立大学  
东亚研究所教授  
文章仅代表作者个人观点