

山东省民营经济制度环境变迁与改进探析

——基于新制度经济学视角

朱玉玲¹, 刘晨玥²

(1. 山东科技大学 文法学院, 山东 青岛 266510; 2. 对外经济贸易大学 信息学院, 北京 100020)

摘 要:地区经济的发展与繁荣, 取决于自然地理、人文环境、历史文化等诸多因素。新制度经济学派认为, 制度框架的优劣将直接影响经济发展的环境。山东省民营经济制度变迁正是在遵循中央制度安排, 同时在竞争压力下借鉴先进省份制度安排的结果, 其“内生性”比较弱。山东省民营企业的行业分布主要集中于中低端和劳动密集型行业, 且平均规模、竞争力与国有企业、外资企业相比差距仍较大。在目前的制度环境改进进程中, 政府须摆脱路径依赖, 保持制度理性, 并与社会力量及企业一起, 推动山东省民营经济制度环境的完善。

关键词:山东省民营经济; 制度环境; 制度供给; 新制度经济学

中图分类号: F224

文献标识码: A

文章编号: 1008-7699(2013)05-0085-10

一个地区经济的发展与繁荣, 取决于很多因素, 诸如自然地理、人文环境、历史文化等, 而制度因素的影响越来越被人们所重视。对于制度的理解, 新制度经济学的代表人物诺思将其视为经济增长的“内生变量”, 在他看来, 英国在 16 至 18 世纪的欧洲各国竞争中能够后来居上, 无不归因于“英国的制度框架为经济增长提供了一个适宜的环境”。^[1]

中国经济的改革开放, 实质上也是一种制度的变迁和创新。之所以会发生这种变迁是因为传统计划经济体制已无法维持, 即无法持续获取“外部利润”, 这种“外部利润”在此可理解为经济的进步和民生的改善。正是在这种制度变迁下, 在政策的鼓励下, 民营经济得到了恢复和发展, 并逐步成为我国社会主义市场经济的重要组成部分。

就全国而言, 改革开放三十多年来, 中央政府在民营经济方面提供的制度安排整体上看是一致的, 但各省区市的民营经济发展情况却差别很大, 究其原因, 除了发展基础、地理环境和文化传统的差异之外, 地方政府提供的制度环境差异显然是一个极为重要的因素。实证研究也证明了这一点, 孙早、刘庆岩运用 28 个省份的数据, 在对转型经济中影响民营企业绩效因素的研究中指出, 市场环境是民营企业发展绩效变化的、更为重要的解释变量, 因此政府决策者所面临的首要问题是如何进一步从制度层面完善民营企业的市场环境。^[2]

山东省民营经济的发展与全国民营经济的发展路径基本一致。经过多年的努力, 山东民营经济的发展取得了长足进步, 但发展过程中也遇到了一些瓶颈, 如融资问题、重点行业进入问题、人才问题、企业治理问题等。有些问题需要企业在发展过程中依靠自身的努力逐步解决, 但还有很多问题的解决则与制度环境密切相关。在某种程度上, 可以说各级政府作为最重要的制度供给者, “规制”着民营经济成长的空间。

收稿日期: 2013-09-20

基金项目: 山东省软科学研究计划项目“山东省民营企业的制度环境研究”(2012RKB01431)

作者简介: 朱玉玲(1966-), 女, 安徽五河县人, 山东科技大学文法学院副教授。

一、山东省民营经济制度构建变迁脉络及特点

中国民营经济制度环境的构建经历了一个从局部到系统的过程,从历次党的会议决议可窥一斑,1999年更是将“在法律规定的范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济,是社会主义市场经济的重要组成部分”条文写入了宪法修正案,在宪法层面上确立了民营经济的法律地位。进入21世纪,政府愈发重视民营经济系统的制度建设。2005年2月,国务院出台了国内第一个促进非公有制经济发展的系统性政策文件《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》(以下简称“老36条”),对非公有制经济的发展做出了比较详尽的制度安排,涉及行业解禁、政策鼓励等诸多内容。2010年5月,国务院发布《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》(以下简称“新36条”)。2012年“两会”期间,国务院又要求各部门在上半年要出齐贯彻落实“新36条”细则。随后,发改委、国资委、银监会、证监会、卫生部等各部门共出台了42个相关实施细则,涉及医疗卫生、民航、金融、铁路、能源、市政、广电等多个传统垄断领域。“新36条”和与之配套的实施细则,为中国民营经济提供了更为公平和全面的制度安排。^①

山东省民营经济发展政策和制度的演化与中央政府关于民营经济的制度设计整体上是同步的,但也有自己的特点。山东省是一个自然禀赋比较好的省份,建国后这种自然禀赋和计划经济相融合,逐步构建了以大中型国企为重心的经济模式,国有石油石化、煤炭、钢铁等行业的企业构成了传统山东经济的支柱。虽然在改革开放后这种模式开始受到冲击,但山东省依然依靠国有经济,在相当长的时间内保持了经济大省的地位,外部竞争并没有使当时的决策层感受到太大的压力,所以制度变迁的动力并不充足。换一个角度分析,政府的经济制度供给必须考虑经济主导者的利益,在山东省国有经济比重较高的背景下,政府作为国有经济利益的最攸关者,在外部压力又不大的情况下,其制度供给必然产生路径依赖,即遵循原有的道路继续走下去。从传统文化视角看,山东省在历史上也是一个农业文化比较盛行的地区,重农轻商,重义轻利,受儒家文化影响深重“学而优则仕”,虽同处沿海地区但人们的创业精神与江浙粤相比却弱不少,这也在一定程度上削弱了诱致性制度变迁的动能。回顾山东省整个民营经济发展过程,可以发现山东民营经济制度变迁真正地提速是在上世纪末,这种变迁似乎既不是单纯的强制性制度变迁,也不是经典的自下而上的诱致性制度变迁,魏建、苏春红把它称为制度竞争产生的结果。^{[3]160} 本文看来,这更像是一种强制性和诱致性变迁的结合体,是一种外部利润诱惑下和内外压力下的“诱压性”变迁,是一种“内外交困”下的现实选择。变迁的现实动因就是浙江、江苏、广东三省民营经济的迅猛发展,使得这三个自然资源并不理想的省份脱颖而出,成为全国经济的领军省份。山东作为传统经济大省,却因为民营经济发展的相对缓慢滞后,日渐暴露出大而不活、大而不强的弊端,省内国有企业受到机制更为灵活的省内外民营企业、外资企业的两面夹击,再加上当时东南亚金融危机的冲击,相当多的国企陷入困境急需变革。在这些压力面前,山东省如再不加速发展民营经济就有掉队的风险。当然,我们也不能低估这其中政府“自利”动机的刺激作用,即每一级政府作为一个整体它也要追求“利润”的最大化,即政绩的最大化。率先进行制度变迁的省份获取的巨大成功、地方政府之间的激烈竞争和政府的“自利”动机以及山东省的经济状况、山东民企的内在要求,终于使得山东省民营经济制度变迁开始加速。

1997年,山东省出台了《关于加快发展个体私营经济的通知》。1999年山东省将民营经济的发展首次列为全省的四大战略重点之一,从而将民营经济地位提高到一个空前的战略高度。2000年山东省人大常委会颁布实施《山东省私营企业和个体工商户权益保护条例》,为山东民营企业运营提供了地方法律

^① 具体的制度安排和实施机制内容可请参见上述文件。

制度安排。2002年1月山东省召开了全省民营经济工作会议,现在看来,这次会议对山东省民营经济制度的构建具有里程碑意义。在会上,当时的山东省代省长作了《把民营经济培育成山东经济发展的亮点》的报告,在报告中提到了“认清形势,居安思危,充分认识加快民营经济发展的重要性和紧迫性”,^{[4]5}“在充分肯定发展民营经济取得显著成绩的同时,也要清醒地看到存在的问题,特别是与广东、江苏、浙江等省相比,山东民营经济发展还有差距,仍然是国民经济发展中的薄弱环节”,^{[4]5}并提出“完善政策,加强服务,努力营造有利于民营经济发展的大环境”。^{[4]6}具体提出在五个方面加强民营经济的制度环境建设:加强舆论宣传,为民营经济发展创造良好的舆论环境;规范执法行为,为民营经济发展创造良好的法制环境;消除所有制歧视,为民营经济发展创造良好的政策环境;抓好民营企业党建和队伍建设,为民营经济发展创造良好的政治环境;转变作风,狠抓落实,为民营经济发展提供优质服务环境等。^{[4]6}其中在政策环境中,提出“放开民营经济准入领域,凡是国家法律法规没有命令禁止的,都应允许民营企业生产经营;凡允许外商投资进入的领域,都应允许民营企业进入;城市公用设施建设也要向民营企业开放”。^{[4]7}讲话还提出“把民营经济发展纳入各地国民经济和社会发展的总体规划,列入主要议事日程”。^{[4]7}从这次会议的讲话中可以看出,当时的省级决策部门已经把民营企业的制度环境建设问题提到了一个空前的高度,并且提出了基本的制度架构。会后,山东省人民政府又依据会议精神出台了《关于进一步加快民营经济发展的决定》。纵观山东省民营经济改革的历程可以说,从改革开放到上世纪末,山东省在发展民营经济的过程中虽然曾经做过一些制度安排,但大都缺乏系统性。真正比较完整的制度理念和制度架构是在上世纪末和本世纪初的一系列内外冲击下完成的。

在此之后,山东省在民营经济制度的加速构建方面有所迟缓。2005年2月国务院“老36条”公布后,各省纷纷跟进,依照国务院精神相继出台本地的非公有制经济的鼓励政策。而山东省则显得让人困惑,似乎没有为此做出省一级的安排,仅是在同年5月20日发布的《山东省人民政府关于2005年深化经济体制改革的意见》中提到了中央的这一新的制度安排,表示要遵循中央精神,推进非公有制经济的发展。虽然后来山东省有些地区遵循国务院精神,结合本地经济做出了本地区的政策制度安排,但省一级制度安排的缺失不可避免地对下辖地区的制度安排产生了某种负面影响。其后在政策执行上,2009年出现了山东钢铁兼并日照钢铁并重组这一在全国范围内引起很大争论的事件。从产业发展的角度来看,山东省钢铁企业的购并整合是大势所趋,有其内在的产业合理性,问题的关键是如何整合的问题。我们不应因为这一单个事件就质疑“国进民退”,质疑决策层的理念,但这一事件的出现还是从侧面反映出政府理念和新制度的融合并不是自发的、天然的,需要决策部门做出更加艰苦的努力。

当然日照钢铁事件并没打破山东民营经济制度构建的进程。2010年5月在国务院发布“新36条”后,山东省政府于2010年8月发布了《山东省人民政府关于促进全省民营经济加快发展的意见》(以下简称“省44条”)。这一文件秉承了“新36条”的精神,同时结合区域经济特点,对支持山东省民营经济发展做出了更为细致的制度安排,为山东省民营经济的发展提供了许多有价值的制度设计。

纵观山东省民营企业制度的变迁历史,与民营企业发展领先的省份相比,它的制度“内生性”较弱,在相当长的时间里,它是一种遵循中央制度安排,同时在竞争压力下借鉴和学习先进省份制度安排的结果。仅仅从这一点考虑,这种“诱压”而产生制度变迁与理念的融合可能就需要更长的时间,其稳定性也有待于在制度实践中进行更深入的观察。

透视山东省民营经济制度环境变迁的脉络,探寻其背后的经济学诠释,可以发现,新制度经济学为我们提供了更为合理的理论框架。首先,制度是一个社会的博弈规则,是人们所创造的用以限制人们相互交往的行为的框架。在诺思看来“制度对经济绩效的影响是无可争议的。不同经济的长期绩效差异从根本上受制度演化方式的影响,这也是毋庸置疑的”。^{[5]3}制度的功能主要有:降低交易成本、为合作创造条件、提供激励机制,等等。诺思认为“在各方的谈判力量以及一系列构成整个经济交换的契约性谈判给定

的情况下,任何一方都不可能通过投入资源来重构合约而获益”,^{[5]118}这时制度便处在均衡状态。但均衡状态并不意味着每一个人都对现存规则感到满意,只是在这种状态下,改变制度的预期成本要大于预期收益。一个最简单的制度变迁模型就是:相对价格和偏好的变化使得改变制度的预期收益大于预期成本,从而能够使参与交易的一方或双方改善他们的福利,进而使得他们有动力去“投资”于新的制度安排。^{[5]119}在改革开放之初,山东省发展民营经济的风险是显而易见的,就政府层面而言,它面临着比较高的意识形态等政治风险。同时,山东省还有比较强大的国有经济,这使得政府手里多了一个维持现存规则的砝码。在衡量风险和收益之后,任何一个理性的政府决策层都很难下决心进行重大的制度创新,只会进行些许的“边际”调整。同时,参与的另外一方——山东省民营企业也会担心政治风险而小富即安,这使得双方调整传统制度安排的意愿都不强。直到进入上世纪 90 年代后,市场经济制度的建立,民营经济法律地位的逐步确立,使得发展民营经济的政治风险大幅降低;与此同时,江浙粤民营经济的高速发展给山东省带来的巨大利益诱惑,再加上山东省民企的内在要求,衡量收益和风险结论已不言而喻,“边际”调整演变成大规模的制度变迁就成了必然的结局。其次,参与交易的制度与组织之间持续的交互作用形成了制度变迁,而竞争是制度变迁的关键。^{[6]55}制度是博弈的规则,组织是博弈的参与者,我们可以将组织具体划分为经济组织(如企业)、政治组织(如政府、政党)等。改革开放后我国民营企业制度的发轫之地江浙粤首先利用新的制度安排获取了传统制度安排下无法获取的外部利润,在这种外部利润不是很大的时候,山东省仍可以保持传统的以国有大中型企业为主的制度结构,而事实是这种外部利润愈来愈大。山东省面临着越来越多、越来越强的竞争,而“组织生存的关键是提高组织相对于竞争对手的效率”。^{[7]56}从这种角度讲,山东省民营经济制度的变迁也是省际竞争的产物。最后,制度变迁整体上是渐进性的。这一点在山东民营经济制度环境变迁中表现的尤为明显。制度变迁无疑会产生利益受损者,变迁越迅速,规模越大,就越可能制造出更多现存组织中的反对者。^{[7]57}山东省是传统大中型国有企业为重的省份,与江浙省情差异较大,无论是在政府组织还是在国有企业中,民营企业制度环境的改进似乎面临着更多的障碍和阻力,这使得山东民营企业制度环境的改进进程更呈现出渐进性特点,有时甚至出现反复。

二、山东省民营经济发展现状及制度改进

进入 21 世纪,在一系列新的制度安排的激励下,山东省民营企业进入高速发展轨道,并出现了一批上规模的企业。据 2012 年全国工商联发布的我国民营企业 500 强榜单,山东省有 43 家上榜,其中纺织巨头山东魏桥创业集团以 1610.15 亿元营业收入总额位居第五位。整体上看,2012 年山东省民营企业在 500 强中占了 8.6% 的比例。如果我们对 500 强企业榜单不做加权分析,仅简单计算入选企业数,江苏省有 108 家企业入围,而浙江省则有 142 家企业入围,广东省 23 家。从入选数量来看,山东省虽然超越了广东省,位居第三,但与第一梯队的浙江省和江苏省相比,差距还是很明显的。

从山东省民营企业自身发展数据看,根据来自山东省工商联 2012 年初发布的对 417 家 2010 年营业收入总额 1 亿元以上的民营会员企业的调研分析报告,2010 年山东省民营企业营业收入总额为 8020.75 亿元,资产总额为 5281.9 亿元,缴税总额 280.81 亿元,税后净利润为 390.5263 亿元,出口总额为 84.61 亿元。^[8]数据显示,2010 年山东省上规模民营企业的社会贡献与上年相比有所增加。2010 年上规模民营企业纳税总额为 280.81 亿元,比 2009 年 177.4 亿元增长 57.8%,比 2009 年 17.09% 的增长率有大幅度的增加;纳税总额在 1 亿元以上的企业 59 家,比 2009 年的 36 家增加 23 家。2010 年户均纳税额为 0.67 亿元,比 2009 年 0.53 亿元增长 26%。^[8]2010 年山东省上规模民营企业的员工总人数为 77.86 万人,11 家企业员工过万人,比 2009 年的 66.61 万人增加 6.99%。^[8]2010 年度山东省营业收入超过 10 亿元(包括 10 亿元)的民营企业 132 家,比 2009 年的 87 家增加 45 家。与此相对应的是上规模民企高速膨胀的

资产规模,2010年山东省上规模民营企业中资产超过10亿元的为120家,比2009年的87家增加33家。^[8]

山东省工商联的调查还表明,山东省民营企业的产业分布前五位的依次是食品加工与食品、饮料制造业、通用设备和专用设备制造业、化学原料及化学制品制造业、纺织业以及金属制品业。劳动密集型产业占比最大,但也开始进入科技含量较高的产业,如通用设备和专用设备制造业的发展态势良好,由2009年的22家增加到了34家;医药制造业由2009年的3家增加到了9家。^[8]对未来三年拟计划投入的投资领域来分析,有意投向资源、能源等基础产业的排在第一位。从投资遇到的主要问题方面分析,专业人才短缺、融资困难、土地使用限制是阻碍民营企业发展的主要问题,比例分别为22.44%、21.04%、18.89%。^[8]

除了山东省工商联的调查报告,山东省统计局和国家统计局山东省调查总队也给出了相关数据。^①山东省民营工业企业主要集中在制造业,表1为民营工业企业中位列前五位的行业。

表1 山东省民营工业企业排行表

类别	企业单位数(个)	工业总产值(万元)	资产合计(万元)	从业人数(人)
农副食品加工业	4257	67 115 856	27 689 294	745 698
纺织业	3534	52 722 904	24 499 437	937 547
化学原料及化学制品制造业	3648	68 711 915	37 796 982	515 784
非金属矿物制品业	3832	41 284 797	20 243 372	518 365
通用设备制造业	4577	52 768 728	24 170 626	617 226

数据来源:《山东省统计年鉴2011》“14—10 规模以上非公有工业主要经济指标(续1)”

从表1可见,在制造业大类下,2010年山东省民营工业企业主要集中在中低行业领域以及传统密集型行业。据统计,上述五个行业在企业单位数、工业总产值、资产合计和从业人数方面都占制造业总数额近半数。

从行业来看,民营企业在行业规制放松的背景下,也开始涉及一些重要行业,但整体实力与国有控股企业差距显著(见表2)。

表2 民营企业与国有控股企业对比表

行业	国有控股企业(个)	民营企业(个)	国有控股企业工业总产值(万元)	民营企业工业总产值(万元)
煤炭开采和洗选业	67	275	20 327 064.4	3 574 431.3
石油和天然气开采业	9	9	10 063 125	157 591.5
电力、热力的生产和供应业	236	124	29 551 384.7	1 342 200.5
交通运输设备制造业	89	1578	24 337 611.6	25 756 880.2

数据来源:《山东省统计年鉴2011》“14—6 规模以上国有控股工业企业主要经济指标(续3)”

从表2可以看出,在煤炭开采和洗选业,民营企业个数是国有控股企业的4倍,但国有控股企业的工业总产值却是民营企业的5倍多。石油和天然气开采业两者的企业个数相同,但国有控股企业的工业总产值是民营企业的63倍之多。电力、热力的生产和供应业,国有控股企业的个数是民营企业的近2倍,

① 为了与山东省工商联的数据相对应,本文在此也采用了2010年的相关数据,特此说明。

其工业总产值是民营企业的 22 倍。交通运输设备制造业两者的工业总产值相近,但民营企业的数量是国有控股企业的 17 倍多。可见,民营企业虽然开始涉及一些重要行业,但在多数行业总体实力与国有控股企业差距巨大,且单个企业平均实力也相差悬殊。

与国有企业相比,民营企业不仅在重点行业分布上处于劣势,即使在一些普通制造业行业,在竞争力、规模与国企和外企相比,也有比较大的差距。例如,化学原料及化学制品制造业是 2010 年山东省民营企业在制造业大类中工业总产值最高的行业,也是国有企业制造业工业总产值第三的行业。民营企业在企业单位数、工业总产值、资产合计方面的总额远超国有企业和外商企业,但是国有企业和外商企业的工业总产值均值却分别为民营企业的近 5 倍和近 2 倍,国有企业和外商企业的资产合计均值分别为民营企业的近 8 倍和近 2.5 倍,民营企业规模和竞争力明显弱于国有企业和外商企业(见表 3)。

表 3 化学原料及化学制品制造业不同类型企业对比表

性质	企业单位数(个)	工业总产值(万元)	均值(万元)	资产合计(万元)	均值(万元)
国有企业	31	2 870 015	92 581	2 562 247	82 653
外商企业	326	11 161 660	34 238	8 428 939	25 856
民营企业	3648	68 711 915	18 836	37 796 982	10 361

数据来源:《山东省统计年鉴 2011》“14—8 规模以上外商投资和港澳台商投资工业企业主要经济指标(续 3)”“14—9 规模以上非公有工业企业主要经济指标(续 3)”“14—13 规模以上国有工业企业主要经济指标(续)”

分析上述资料可以看出,一方面,山东省民营经济在制度环境改善背景下发展迅猛,涌现了一批规模企业,在税收、就业等方面体现了制度变迁的规模报酬递增效应。另外一方面,无论是山东省工商联调查报告,还是国家统计局山东省调查总队的统计数字,都表明山东省民营企业的行业分布主要集中于中低端和劳动密集型行业,且平均规模、竞争力与国有企业、外资企业相比差距仍较大。探究原因:

第一,山东省民营企业从无到有,更偏好于选择进入门槛较低、资金需求不大、技术要求不高的行业,在发展时间并不长的情况下,在比较低端的行业集聚是很正常的现象;同时,由于人才、技术、资本、管理经验积累的不足,与国企和外企相比,也显得平均规模较小、平均产值较低。

第二,可能存在比较严重的行业规制,部分民营资本在完成资本积累后,力图向新行业拓展,却受到了严格的限制,使得他们不得不选择在原有行业或者规制较少的其他低端行业继续发展。前述山东省工商联的调查指出“民企在未来三年拟计划投入的投资领域中,有意投向资源、能源等基础产业的排在第一位”,这种数据暗含了两层意思:一是这些行业有比较丰厚的潜在利润;二是这些行业以前是民企很难进入的传统“垄断”行业,现在渴望借着政策的“东风”能够进入。

从长远看,山东省民营经济若想持续健康发展,必须实现产业结构的进一步优化,这就需要各级政府 在行业进入问题上做更为深入的制度安排。除了 在行业进入方面需要改进外,“规模小、产值低”的大量中小微民企也急需在前述山东工商联调查提到的“专业人才短缺、融资困难”等方面做出更多、更为细致的制度安排。

三、制度环境改进进程中政府角色的思考

在国家政策法规和地方政策的激励下,山东省民营企业发展的制度环境改进进程自进入二十一世纪后开始加速。但制度改进从来就不是一蹴而就的。“正式规则”的基础框架建立了起来,但“非正式的约束”(其核心为“意识形态”)可能还未与之相融合,再加上实施机制在实践中的不到位,使得制度环境的改

进很难趋近于均衡状态^①。诺思也认为,尽管非正式规则的“一揽子”变迁是有可能发生的,但与此同时,许多非正式约束仍然保持着强劲的生存韧性。^{[5]125}在诺思看来,有效率的制度来源于一种政治体,它内置了创造与实施有效率的产权制度的激励。^{[5]193}虽然诺思阐述的是一个比政府更宽泛的概念,但考虑到各级政府的强势地位,我们依然可以这样理解:制度的效率与政府行为息息相关。

山东省作为一个传统国有经济占比较高、儒家文化影响巨大、历史上商务文化气息比较淡薄的省份,与江苏省情不同,与浙江省差异更大,在这种背景下,构建有效率的民营经济发展制度环境是一场更加复杂、持久的制度变迁。这种制度变迁一方面需要政府启动和推动,另一方面政府也需要在这种变迁中改造自身,使自己的职能适应这种变化。处于对历史和现实因素的考虑,山东省各级政府必然要继续保持对国有经济的关注。但对政府来说,更重要的是在国有经济和民营经济的相互竞争与博弈中,怎样更多地保持一个“中性”政府的角色,这要经历一个不适应——学习——改进——适应的反复过程。

(一) 政府要摆脱路径依赖, 坚守制度理性, 遵守公平的游戏规则

山东省民营经济启动较晚,传统的相关制度安排更多地侧重于国有经济,这使得政府部门在行使职能时很容易形成路径依赖。2009年出现的山东省钢铁并购日照钢铁并重组的事件,可以说就是比较典型的案例。

从产业整合角度来看,山东省钢铁企业兼并重组是个大趋势。关键在于以什么方式整合,是遵循市场经济原则让市场发挥基础性的配置作用,还是以政府之手代替市场之手。毫无疑问,政府在这一并购案中的最佳角色是保持“中性”,否则必然产生极大的外部负面效应,特别是对已经成长起来的山东省大型民营企业来说,它会采取“预防”措施。在资本全球流动、股权全球化的背景下,这种“防御”措施并不难以找到,最终很可能伤害山东省整体经济的发展。众所周知,江苏省有一个规模比日钢还大的著名民营钢铁企业——沙钢集团公司,它是一个已经连续多年位列全国民营企业500强首位的超大型民营企业,其在成长过程中也经历了多次并购,例如2006年8月通过招投标收购占淮钢股本26.15%的国有股,加上之前收购的法人股,最终控股了这家以前由淮安市人民政府国资委控股的国有控股公司。沙钢的案例并不意味着并购重组一定是要民企购并国企,而是这种行为要尊重市场经济的基本原则。无论是国企还是民企,在市场面前都要一律平等,政府所能做的就是提供基本的竞赛规则,而不是直接参与比赛,更不能制定了规则而不按规则出牌。

日钢事件虽是个案,现在也无法预测最终结局如何,但还是从一个侧面揭示出政府要摆脱路径依赖,坚守制度理性充当市场的守夜人。而且从长期看,如果没有政府凭借其权威在全社会保护私人财产权,很难想象会有民营经济的持续发展和繁荣。

(二) 政府要从制度变迁的启动者角色逐步向制度环境的改善者、服务者角色转化

政府在启动民营经济制度变迁后,是否应继续主导这种变迁?在中央政策一致的背景下,浙江省的民营经济制度某种程度上主要是在浙江省各级政府与浙江省民营企业之间反复博弈之中逐步确立的,民间力量在制度变迁中发挥了更大的作用,政府很多时候更像是无为而治。^{[6]57}山东省的省情毕竟不同于浙江省,而山东省的民营经济制度构建中,除了政府与民营企业的博弈之外,国有企业也很明显成为重要的博弈方。因此,山东省在相当多的层面上特别是实施机制上,如果没有政府主导参与,没有政府的鼎力支持,政策的执行效率可能会大打折扣。但这种参与,又对各级政府提出了更高的要求,比如更多的学习、更深的知识厚度等等。

但从长期看,考虑到各级政府的有限理性,政府必须实现向制度环境改善者和服务者的角色转化,这

^① 有关对诺思“正式约束”“非正式约束”和“实施机制”的解释可参阅卢先祥《西方新制度经济学》(中国发展出版社,2003),将制度理解为“博弈均衡”的思想可参阅青木昌彦《比较制度分析》(上海远东出版社,2001)。

就涉及到政府职能的转变。这种职能转变可以体现在很多方面,其核心是各级政府要约束自己的权力,寻找最优的职权边界。简言之,就是该政府做的由政府来做,该市场做的就交给市场去决定。

四、制度改进的若干思考

中央“新 36 条”、各部委跟进的实施细则,以及山东省结合省情的“省 44 条”,已经在理论上对民营经济制度环境改进做出了较为详尽的制度安排和设计。下面谈一下个人之见。

山东省的民营企业除了少数大型企业之外,更多的是中小型企业,还有不计其数的小微企业。处于不同的发展阶段,其制度需求也必然不一样。例如行业规制,对大中型企业的影响肯定要大于对小微企业的影响;再如融资问题,对中小微企业就是个比较大的制度障碍,而对大型企业可能就不是太大的问题。与 2012 年全国民营企业 500 强同时公布的一项调查中显示,未来三年的投资意愿青睐于资源能源、金融业等传统的“垄断”行业,对中小微企业来讲,行业有形和无形的规制就是一个比较大的障碍。由于大型企业数量相对有限,各级政府有能力也有精力采取一种类似“VIP”客户的服务体系,服务的重点可能更多的在于满足他们较高的制度需求,如消除行业进入障碍,为大型并购提供融资协助等。对于为数众多的中小微企业,政府必然要更多地借助社会力量来营造专业化的服务体系。这种社会力量可以是非政府的职能部门,如各级工商联、行业协会,也可以是社会中介机构。总之,只有注重构建多层次的制度服务体系,才能满足不同层次民营企业的制度需求。

(一)重点行业进入的制度安排

在行业规制放松之后,民企进入的“铁门”被打开了,但“玻璃门”依然存在。这种“玻璃门”可能存在于政府官员的意识形态中,也可能存在于审批手续的繁文缛节中,存在于利益攸关方的激烈博弈中。国务院“新 36 条”和山东省“省 44 条”颁布后,理论上是为民营企业扫除了行业进入的障碍,但现实与理论设计常常有差距。山东省工商联副主席在 2012 年 2 月山东省政协十届五次会议上的大会发言中指出:“市场准入明松暗紧。据对我省 400 家民营企业的调查,阻碍政策落实的主要问题首先还是垄断行业改革不到位。六成以上的企业家认为,垄断行业的‘玻璃门’现象仍然严重”。^[9]好的政策必须有好的落实,好的制度安排必须有好的实施机制。新的制度安排在行业进入上赋予了民营资本、国有资本和外资同样的地位,这势必要打破传统利益格局,尤其在电力、电信、铁路、保险、石油、矿产、国防科技等重点领域,国有企业占有压倒性的优势,且不说民企有没有能力进入,即使在资本和技术上有了能力,进入了这些行业也将面临拥有巨大优势的国有企业的竞争和挤压。各级地方政府在相关制度安排已经明确的情况下,今后的重点显然应侧重于:一是消除“玻璃门”,消除政府各部门那些与“新 36 条”和“省 44 条”相抵触的法规政策,简化审批手续,消除潜规则;二是在这些面对民企开放的新领域,政府应当做一个公正的秩序维护者的角色,因为新进入者很可能冲击现有秩序,引发传统利益既得者的排挤和压制。这种情况下,只有政府才能依靠自身的权威协调各方利益,维护有序进入和有序竞争。

(二)融资制度安排

融资问题是中小微企业的老大难问题,特别是小微企业,依靠现有金融体系的确难以破解这一难题。山东省也在“省 44 条”中做出了一些制度安排,例如,提出推动城市商业银行加快在县城设立分支机构、邮政储蓄银行要将小额贷款业务作为长期核心战略性业务、扩大小额贷款公司试点等等。虽然这些制度安排比较详尽,但也存在问题。城市商业银行更多的是企业行为,它的网点布局更多的是从商业利益考虑,而作为央企的邮政储蓄银行的小额贷款业务虽然颇具特色,但它毕竟是企业,它的业务发展依然要从企业利益考虑。传统商业银行之所以不愿意给予小微企业贷款,主要是两方面的原因:一是小微企业实力弱,信用低,抵押物少,贷款风险高;二是交易成本高。这实际上隐含的约束条件是:未来的制度设计必

须更多地考虑风险补偿问题。传统国有银行、城市商业银行、农村商业银行体制由于交易成本高而无法解决这一问题,现在新设计的村镇银行、小额贷款公司到底又能在多大程度上降低交易成本,依然是个未知数。可能的破解之道,应是利用新技术加快金融服务业的创新,降低交易费用,并辅以必要的价格补贴。怎么降低金融业的交易成本呢?我们迄今为止在金融行业所进行的制度设计都忽略了一个重大因素,那就是信息技术的变革。垄断遏制创新,但垄断的存在又常常逼迫人们通过制度创新来打破垄断。我们所处的是一个现代信息技术日益发达的时代,信息技术的发展极大地降低了人们获取信息的成本,从而有可能减少金融交易的环节,降低金融交易的费用,这将引发传统金融体制颠覆性的变革,而这一技术制度变迁有可能给破解小微企业融资难带来新的选项。例如,在政府支持和监管下,由社会中介机构联合创办“网贷通”,利用网络平台,构建贷款人与小微企业的直接融资放贷平台,这种新型融资模式由于减少了交易环节,可极大地降低交易费用,有利于保持利率的公允同时快捷迅速。当然,除了技术的创新,还有一个政策选择,就是价格补贴。其实,如果价格补贴激励到位,不仅村镇银行、小额贷款公司、“类银行”的机构(如信用担保公司),就是传统商业银行也愿意加入到为小微企业服务的行列里来。但这对地方政府的财政提出了更高的要求,只有一些财政实力比较雄厚的地方政府才有机会去进行这种尝试。

(三)更加重视“制度技术”的作用

江浙的民营经济虽然在发展中也遇到了诸多问题,但整体看越做越大、越做越强,在全国民营经济中的龙头地位始终难以撼动,大部分省市虽奋力追赶但也只能望其项背,之所以出现这种局面,除了先发优势(包括意识和规则)和区位优势之外,还有很多值得人们深思的问题。

制度是由正式规则、非正式规则和实施机制构成的。在过去的研究中,人们常常注重了对规则的研究,而忽视了实施机制,忽视了对实现制度目标的“制度技术”的研究。在魏建、苏春红看来,“所谓‘制度技术’就是在一个制度框架下,制度主体所采用的实现制度目标的手段和安排”。^{[3]161}现实是民营经济要做大做强,仅仅靠宏观制度的设计是远远不够的,还要有更为细致的“制度技术”。

在这一方面,江浙民营经济给人留下极为深刻印象的是其强大的产业集群。对于产业集群,有研究人员直接视产业集群为一种制度安排,^[10]这并无不妥。产业集群本身也是技术变迁的产物,正是工业技术和信息技术的持续进步使得产出在相当范围内产生了规模报酬递增,因此使得更高效、更复杂的制度安排(或组织形式)变得有利可图。实质上无论是将产业集群直接视为一种制度安排,还是视为一种“制度技术”均可以接受,两者只是从不同视角观察同一经济现象,但从实现目标来分析,将其称为“制度技术”似乎更为妥帖。从浙江省经验看,它的产业集群基本上是一种民营经济的产业集群,从江苏省来看,它的产业集群更多的是一种民企、外企和国企混合的产业集群。在江苏省,这种产业集群更多的以园区形式表现出来,在浙江,这种产业集群更多的以围绕专业市场的形式表现出来。但无论哪种形式,都体现出了庞大的产业规模、高效协同运行和完整产业链等特质,而这正是其他省市在民营经济领域与江浙相比存在巨大差距的症结所在。产业集群作为一种“制度技术”,其背后的经济学和管理学涵义显而易见:通过实现信息对称、产业关联和战略协同等,大幅度的降低交易成本,获取潜在利润和规模利润。

山东省在多年的摸索中,逐渐意识到了这一问题。2009年12月,山东省出台了《山东省中小企业产业集群发展规划》,重点选择16个行业进行产业集群培育,提出用3年时间使山东营业收入过100亿元的产业集群达到100个。在“省44条”中,又提出“大力发展产业园区和各类市场”“大力发展专业村、专业镇、专业园区,突出抓好省级规划的170个过50亿元和100个过100亿元的重点产业集群、140个重点特色产业镇建设,吸引企业向园区集中”,同时“逐步形成产供销相衔接、信息化和集约化相匹配、门类齐全的批发市场体系”。但整体上看,这种规划还是粗线条的,而就发展水平来看,山东的产业集群与江浙相比还有很大的差距。产业集群度偏低、产业关联度低、企业群而不“聚”,缺乏高水平的产业集群链接效能,导致企业各自为战、交易费用偏高、无法取得规模经济效应。^[11]在某种意义上,产业集群的规模和效

率不仅决定着山东民营经济的未来,也决定着整个山东省经济的未来。

为改变这种状况,山东省相关决策部门应该站在全国乃至国际经济的高度,从全省视角协调各地市的产业规划,建立科学的全省产业集群评价体系,督促各地市加强协调,避免各自为政和同质化。同时民营企业也要“干中学”,不仅要加强与民企的协同,还要加强与有影响力的外资企业和国有企业的协同,从人才、技术等方面着手提高协同水平。总之,只有真正体现出专业协同、规模经济和大幅降低交易费用的产业集群才能更好地促进山东省民营经济的发展,以及整个山东省经济的进步。当然,必须指出的是“制度技术”的范畴肯定不止于“产业集群”这一个方面,还有更多的内容值得学者们做进一步的探讨。

通过上述分析,我们可以看到,民营经济制度环境的改进不是一蹴而就的,而政府也并不是万能的,要有所为有所不为,政府要与非政府职能部门、社会中介机构、企业携手合作,才能逐渐使山东民营经济制度环境接近均衡状态。但无论如何,没有各级政府全力推动,完善的民营经济制度环境是很难建立的。从这一点讲,政府依然是最大的制度供给者。

参考文献:

- [1]道格拉斯·C·诺思,罗伯特·托马斯.西方世界的兴起[M].厉以平,等译.北京:华夏出版社,2009:221.
- [2]孙早,刘庆岩.市场环境、企业家能力与企业的绩效表现[J].南开经济研究,2006(2):103.
- [3]魏建,苏春红.民营经济发展地区差距的制度经济学分析[J].浙江学刊,2005(5).
- [4]张高丽.把民营经济培育成山东经济发展的亮点[J].发展论坛,2002(3).
- [5]道格拉斯·C·诺思.制度、制度变迁与经济绩效[M].杭行,译.上海:格致出版社,2008.
- [6]道格拉斯·C·诺思.理解经济变迁过程[M].钟正生,等译.北京:中国人民大学出版社,2008.
- [7]史晋川.制度变迁与经济发展:“温州模式”研究(修订版)[M].杭州:浙江大学出版社,2004.
- [8]马绍栋.山东上规模民企年度报告:上[N].齐鲁晚报,2012-01-09(B10).
- [9]苗圩.加大工作力度狠抓政策落实促进中小企业发展取得新成效[J].中国中小企业,2012(1):19.
- [10]张涌.新制度经济学视角下产业集群形成及发展机理研究[D].广州:暨南大学,2008:40.
- [11]隋映辉.产业转型:山东半岛产业集群建设及其战略[J].山东经济,2006(7):101.

Analysis of Institutional Change and Improvement of Private Enterprises in Shandong Province

——from the Perspective of the New Institutional Economics

ZHU Yuling, LIU Chenyue

(College of Humanities and Law, Shandong University of Science and Technology, Qingdao, Shandong 266590, China;

School of Information Technology and Management, University of International Business and Economics, Beijing 100020, China)

Abstract: Regional economic development and prosperity depends on physical geography, cultural environment, historical culture and so on. The new institutional economics argues that the quality of institutional framework will directly affect the environment of economic development. The institutional change of private economy in Shandong province is an outcome of following the central government's institutional arrangement while drawing on the experience of advanced provinces under pressure of competition, thus its weak “entophytes”. Industrial distribution of Shandong's private enterprises is generally of mid-range and labor-intensive, and the gaps are great compared with state-owned enterprises and overseas-funded ones in terms of average size and competitiveness. In improving institutional environment, the government is expected to cast off path dependence, to maintain institutional rationality, and to perfect the institutional environment of private economy together with the social sectors and enterprises in Shandong province.

Key words: private economy in Shandong; institutional environment; the institutional environment; system supply; new institutional economics

(责任编辑:魏 霄)