

论我国民营企业的利益保护机制

焦方太

(广东外语外贸大学 国际经济贸易学院, 广东 广州 510420)

[作者简介] 焦方太(1964-),男,山东青州人,广东外语外贸大学国际经济贸易学院副教授,主要从事民营企业管理、贸易政策研究。

[摘要] 完善我国民营企业的利益保护机制取得了重要进展,表现在有关民营企业发展的制度体系、政策体系以及自我保护体系等方面。但是,我们必须看到,仍然存在着有关法律法规不健全、政策不完善、政策实施效果不佳、商业协会发展落后以及民营企业对政府的政策制定过程影响力小等问题。完善我国的民营企业利益保护机制,需要进一步完善法律政策体系、健全商业协会组织以及优化政府政策形成机制等。

[关键词] 民营企业;利益保护;机制

[中图分类号] F276.5 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)03-0343-05

改革开放以来,我国的民营企业发展迅速。民营经济已经成为国民经济增长的重要因素、社会就业的基本渠道、对外贸易发展的新生力量。但我们也必须看到,在与国有企业、集体企业、外资企业共同发展过程中,民营企业作为一个群体,其利益保护机制仍然是脆弱和不系统的。而这种不完善的利益保护机制对民营企业的未来发展是十分不利的。本文旨在分析我国民营企业在其利益保护机制上存在的问题,并探讨使之得以完善的思路和建议。

一、我国民营企业利益保护机制取得的进展

利益保护机制包括两层含义:一是外在保护机制,即市场的或社会的保护机制。对民营企业而言,就是其生存和发展的市场环境是否统一、公平和公正,不同类型的企业是否得到相同的对待等。具体表现为立法是否完备、政策是否到位、执法是否公正及结果是否公平等。最重要的是体现在通过法律法规所确立的制度体系和通过配套措施所确立的政策体系上。二是自我保护机制。对民营企业而言,就是其自我组织的程度和能力,表现为通过自我组织和管理,实现自我服务能力、行业自律能力、利益诉求能力和影响政策制定的能力等。进一步地分析,民营企业的外在保护机制与自我保护机制之间不应该是一个简单的主动与被动的关系,而是一种双向互动的关系。正是这种互动的关系,使外部的制度和政策环境更加公平,自我利益保护的功能更加强化,从而民营企业的利益得到更好的保护。近年来,我国在民营企业利益保护机制方面取得的进展,主要是:

(一)制度体系:宪法修正案从根本上为民营企业的利益保护清除了制度障碍

随着我国对非公有制经济发展的认识上的突破和思想的解放,1999年和2004年的宪法修正案,以国家最高法律的形式明确了非公有制经济的法律地位。具体表现在如下的规定中:“国家在社会主义初级阶段,坚持公有制为主体、多种经济共同发展的基本经济制度”;“国家保护个体经济、私营经济等非公

有制经济的合法的权利与利益。国家鼓励、支持和引导非公有制经济发展,并对非公有制经济依法实行监督和管理”;“公民的合法的私有财产不受侵犯”,“国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权”和“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用,并给予补偿”。在这里,一个历史性的飞跃是将公民的“私有财产”与“不受侵犯”联系起来。与过去相比,宪法保护私有财产的规定更加完善,而这些法律规定的明确阐述,为民营企业的发展奠定了最坚实的法律基础,构成了其生存和发展的最重要的制度保证。

(二)政策体系:各种配套政策的颁布构建起了民营企业利益保护的基本政策框架

十五大特别是十六大以来,党中央和国务院颁布了一系列大力发展非公有制经济的政策,从多方面为非公有制经济发展创造平等竞争、一视同仁的政策环境。尤其是 2005 年 2 月,国务院颁布的《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》,提出了进一步推进和发展非公有制经济的 7 个方面的内容,共 36 条措施。涉及放宽市场准入、加大财税金融支持、完善社会服务、维护企业和职工的合法权益、引导企业提高自身素质、改进政府监管、加快发展指导和政策协调等重要政策,在多方面实现了突破。如首次正式提出平等准入、公平待遇的原则;首次明确了进入垄断行业,并可进入自然垄断行业;首次明确了允许进入国防科技工业建设领域等。“36 条”的颁布,是我国保护非公有制经济发展的全面的系统的政策性文件,也标志着我国民营企业利益保护政策框架体系的基本形成。

(三)自我保护体系:民营企业的经济实力、自我组织能力和影响政策制定的能力的普遍提高

这些方面的进展主要表现在:一是民营企业的经济实力迅速壮大。据有关数据显示,到 2005 年,我国内资民营经济在 GDP 中的比重可达 49.7%;从税收总量看,民营经济税收比重已经超过国有经济,在不少地方,甚至已经成为地方政府财政收入的主要来源;私营企业已经超过 430 万户,注册资本总额达到 6 亿元。二是民营企业主阶层的形成和逐步成熟。随着民营企业实力的上升,这个曾经游离于社会传统各阶层之外的利益群体,开始逐步形成了利益共同体,积极地参政议政,发出自己的呼声,其利益诉求得到政府和社会越来越多的关注与支持。据统计,2004 年我国私营企业主中中共党员的比例已经上升到 33.9%。三是各类商业协会的发展。各类商业协会在维护本行业的合法权益,实现行业的自我管理和服务方面的作用日益显现出来。

二、我国民营企业利益保护机制存在的问题

(一)宪法规定的不完善和配套法律法规的滞后

从宪法的规定来看,首先,宪法第 12 条第 1 款“社会主义公共财产神圣不可侵犯”和第 13 条第 1 款“公民的合法的私有财产不受侵犯”。二者之间的惟一区别是前者冠以“神圣”而后者冠以“合法”,仍然体现出对公有财产权和私有财产权所给予的“差别待遇”,反映出在认识的深层,人们对不同所有制形式在法律保护和价值判断上的差别性。其次,在宪法中对财产的保护仍然按所有制形式区分为公有财产和私有财产,必然会影响其他的法律法规的制定,体现这种差别性,并进一步在具体执法和司法的实践中体现这种差别性,最终造成事实上的不公平。第三,在宪法中,有关财产权问题的条款置于总则的基本经济制度部分,这样的体例安排不利于保护私有财产权,使得私人拥有的生产资料得不到宪法的有力保护,影响个人将私有财产用于扩大再生产的积极性,实际上这也已经不适应我国由传统的计划经济体制向市场经济体制转变以及非公有制经济迅速发展的现实需要了。从配套法律法规的制定来看,存在着滞后的问题。虽然我国的宪法经过几次修正,对民营企业的法律地位、财产保护有了原则性的规定,但目前相关的配套法律法规的清理、修改和制定仍然问题很多,结果造成了在涉及民营企业的直接利益的许多方面缺乏具体的法律法规,缺乏具体的政策指引,缺乏具体的操作程序,利益保护的有效性大打折扣^[1](第 45-46 页)。

(二)政策预期效果与政策实际效果之间存在明显的差异

从总体上讲,我国已经在保护民营企业利益方面取得了突破性的进展,基本的政策体系已经构建起来。但是,一个现实的问题是,在政策的预期效果与实际效果之间存在明显的差距,结果造成了民营企业主在保护自己的利益时,更直接有效的是寻求“关系”的保护而不是政策的保护。社会学者李宝梁的研究指出,民(私)营企业主在寻求自己利益保护时,通常有三种方式:一是法律保护。但他们认为,在许多情况下,诉诸法律手段是不得已而为之,他们宁愿“私了”。二是组织保护。即以现有政治渠道和政府部门为依托,通过各种形式介入这些组织的活动,借此保护自己的利益。三是“关系”保护,即民营企业主与某些掌握实权的组织和个人建立“热线”联系,为其利益表达和实现提供帮助和支持。这个“热线”的双方,联系的桥梁是政治权力、经济财力和社会特权,实现的是权力和利益的交换。造成这种政策执行不力,效果不佳的原因主要有三个:一是认识上的问题。我国长期以来的计划经济体制和对民营经济历史偏见的影响根深蒂固,一些部门难以正视民营经济已经成为国民经济重要组成部分和新经济增长点的现实,实际工作中自觉不自觉地在对民营企业的管理中出现歧视行为。二是执行上的问题。由于在政策执行中难以避免地会融入政策执行者的主观意志,必然会不同程度地扭曲政策制定者的初衷和执行政策的目的。特别是当国有企业的利益与民营企业的利益发生冲突时,往往以牺牲民营企业利益为解决问题的办法。三是对行政行为的监督问题。民营企业主不愿或不敢“告官”,而上级部门对基层部门的监督不力等。

(三)民营企业自我组织程度低,各类商业协会发展落后,对政策的制定影响力小

具体而言,首先,我国私营企业已经超过430万家,绝大多数为中小企业。表现为产权单一化、经营规模小、产品技术含量低、企业主和员工知识水平不高、企业分散、各自为政、缺乏凝聚力;其次,各类商业协会的发展落后。表现为各类商会协会的作用没有得到社会应有的重视,它们的角色被低估;各类商业协会普遍缺乏有效的组织,机构涣散,运作效率低;各类商业协会的工作人员专业能力(法律政策水平、协调组织能力、沟通谈判能力等)亟待提高。第三,对政策制定过程的影响力小。表现为现有的政治渠道并不能通畅地反映民营企业的愿望和要求;而且在现有的政治渠道中还存在着非制度化和非规范化的行为,民营企业反映的许多问题得不到及时有效的处理和解决,甚至在很多具体问题上还仍然受到一些歧视。由于民营企业整体上的“小、散、乱”的现实状况,加之民营企业的各类商业协会的应有功能没有发挥出来,再加之现有的政治渠道不能有效地满足民营企业表达其利益诉求,应该说,我们民营企业利益的自我保护机制还是很初步的,是比较脆弱的。

三、完善我国民营企业利益保护机制的思路和建议

(一)完善相关的法律和政策体系,建构更加公平公正的市场竞争环境

首先,在宪法的规定上,应该跳出按照所有制形式立法的模式。在宪法的意义上,我国的公有制经济与非公有制经济应当是平等的,应当得到真正同等的法律保护。二者的真正平等应体现为二者都是合法财产,都是神圣不可侵犯的。因此,按照所有制来进行立法保护企业利益,体现的是历史的痕迹,而不是现实的要求。其次,把私有财产纳入公民基本权利体系。财产权是公民的一项重要基本权利,是其他基本权利存在的物质基础,把财产权排除在宪法规定的公民的基本权利之外,不利于基本权利的保障,必然导致宪法规定的公民基本权利的不完整,也难以给予私有财产保护提供最有力的保障。第三,在宪法规定的基础上,尽快完善相应的法律法规和政策。通过法律法规和政策的完备化和精致化并实现执法过程的规范化和程序化,克服只有原则规定,实际中难以实施以及实施效果不好的问题。通过努力塑造法律 and 政策的权威性,使民营企业主走依靠法律和政策维护自身合法权益的正确道路。第四,限制行政权力,实现依法管理。保护民营企业的利益,表现在不但需要防止平等主体间的不法侵害,而且也要排除公共权力对财产权的侵害。而这是在现实中仍然时有发生,必须通过规范和加强行政法治,

处理好公共权力与公民财产权利的关系^[2](第 68-70 页)。

(二)健全各类商业协会组织,有效地发挥其自我利益保护者的职能

在成熟的市场经济环境下,每一个利益群体都是依法保护自身利益的重要组织,具有不可替代的功能和作用。从发达国家的情况来看,在美国,所有的利益集团(interest group)都有自己的行业协会。这些行业协会由专业人员组成,是自我管理和自我保护的非常有活力的组织。目前,美国有超过 20000 家行业的、职业的和非赢利的组织,他们以说服有关政策的制定者采取有利于他们的观点和利益的行为为目标。这些自我保护组织存在的意义在于:一方面,由于经济政策对不同的利益集团影响很大,政策制定者必须注意了解不同利益集团的各种主张,并最终在不同的主张中作出取舍;另一方面,对政策制定者来说,来自产业和企业层面上的第一手资料和信息也是十分有价值的^[3](第 123 页)。健全民营企业的各类商业协会,具体的建议包括:赋予各类行业协会包括民营企业协会更强的法律地位,必须进一步明确行业协会是维护自身权益而组织起来的民间性的中介机构,它不是政府机构的延伸。第二,通过优化机制或渠道,使民营企业可以更有效地表达自己的关注、维护自身的正当权益。第三,通过实施各类培训项目,不断提高商业协会工作人员的专业能力和水平。

(三)优化政府政策形成的机制,形成政府部门与民营企业间的双向互动关系

从根本上说,对于民营企业利益保护的程度和效果取决于民营企业作为一个利益群体,对政府政策形成过程和结果的影响程度。因此,只有不断优化我国政府政策的形成机制,才能从制度上或机制上对民营企业的利益进行最有效的保护。主要的政策建议包括:一是我国应当允许游说活动的存在。游说活动对于树立企业良好的公共形象和及时有效地影响政策制定作用极大。在欧盟的“首都”布鲁塞尔大约有 15 000 名游说者,他们大多是企业利益的代表。而在美国的参、众两院注册的游说者都超过 10000 人^[3](第 124 页)。当然,应该把正当的游说活动与非法的寻利行为严格区别开来。二是创建更多的更有效的渠道或机制,使民营企业更好地表达其对有关政策的关注和倾向。这些渠道应当是固定的、规范的和有效运作的。三是建立和发展各种独立的专业研究机构,使其成果成为政策咨询的重要来源,提高政策咨询的质量。四是不断建设信息共享的环境。事实上,在政策制定者和利益相关方对同一个议题获得和掌握的信息存在着明显差异的情况下,是难以形成高质量、高水平的决策的。

在民营企业利益保护机制问题上,除了上述的外部保护外,民营企业自身也应有相应的内部保护。首先,民营企业主要有自我保护的意识和理念,只要是属于自己合法的权益都应依法据理力争,或者是请求相关部门予以保护。提高自我保护的意识和理念,关键是民营企业主要学习和了解国家的有关法律法规,自觉增强维权意识,敢于和善于用法律手段保护企业与自身的合法权益。其次,有条件的民营企业,可以聘请法律工作者作为企业的法律顾问,专门从事企业利益保护方面的工作。这样既可以提高民营企业维权的效率和效果,又有利于民营企业主集中精力处理企业的经营管理工作。虽然聘请法律顾问增加了企业的开支,但从长远来看,这种成本是必要的,而且它所带来的经济效益是很大的。对于那些不具备条件聘请法律顾问的民营企业,可以经常向法律工作者或相关部门和人员进行法律咨询,这样能够减少甚至避免盲目的无效维权行为,达到有效保护民营企业合法利益的目的。

总之,我国民营企业利益保护机制的完善首先要尽快完善相关的法律和政策体系,真正建构起各类企业公平竞争的市场环境;其次,也是更重要的,通过健全民营企业的各类商业协会,优化政府政策的形成机制,使民营企业的利益在政策形成的过程中得到最有效的反映。民营企业只有从既定环境的简单接受者变为未来环境的有效影响者,才真正实现自身利益的最好保护。

[参 考 文 献]

- [1] 王林昌,曹春霞.实现“三层突破”,促进民营经济发展[J].经济界,2003,(4).
- [2] 祁建平.论“入宪”后私有财产权法律保护制度的再完善[J].行政与法,2005,(10).
- [3] Cohen U S'D & R A Blecker, P D Whitney. Fundamentals of U. S. foreign trade policy[M]. Boulder, Colorado: West Press, 2003.

(责任编辑 邹惠卿)

Analysis on Our Private Enterprise Interest-protection Mechanism

JIAO Fangtai

(Guangdong University of Foreign Studies, Guangzhou 510450, Guangolong, China)

Biography: JIAO Fangtai(1964-), male, Associate professor, School of International Trade & Economics, Guangdong University of Foreign Studies, majoring in private enterprise management, trade policy.

Abstract: Great progress has been made in perfecting our private enterprise interest-protection mechanism in terms of law system, policy system as well as self-protection system. However, we have to be aware that it still leaves much to be done in our law and regulation system, policy practice, trade association development and influence of private enterprise on the government policy-making process. To perfect our private enterprise interest-protection mechanism, law and policy system should be revised, trade association should be developed and government policy-making process should be optimized.

Key words: private enterprise; interest-protection; mechanism