

從「國退民進」及「國進民退」現象 看大陸民營企業之發展

From the Phenomenon of “SOEs withdraw PREs expand”
and “SOEs expand PREs withdraw”: Examining the
Development of Privately-run Enterprises in China Mainland

夏樂生 (Hsia, Lo-Sheng)

本刊特約研究員、國立政治大學中山所博士

摘 要

中國大陸於 1999 年 9 月十五屆四中全會時，即開始強調要進行國有企業所有制及產權方面的改革。此外，在進行國企改革的同時，大陸也逐步鼓勵民營企業的發展，並開放准許民企進入部分壟斷性或基礎性的產業。再加上中共同務院於 2005 年 2 月通過《關於鼓勵支持和引導個體私營等非公有制經濟發展的若干意見》，指出要給予民營企業國民待遇，更加速民營企業的發展。由於國企推動所有制、「抓大放小」的改革及民企獲准進入更多的產業領域，因此「國退民進」也就順理成章的成為大陸各級政府部門推動國企產權變革的一種重要方式。惟推動的過程中亦發現有許多貪污腐敗及國企資產流失的弊端出現。

自 2006 年開始，大陸國有企業也開始逐漸併購許多經營不善的民營企業，導致在部分產業領域中出現了「國進民退」現象。而在這場「國進民退」浪潮中，最突出的就是在高度壟斷性的行業，再加上中共各政府部門在石油、金融、鋼鐵及航空等產業中，制訂出許多不利於民營企業的規定或通知，使民企進入市場門檻的障礙更為提升，導致「國退民進」出現了反轉現象，也引起了各界的注意與重視。

本文主要從「國退民進」及「國進民退」的現象中來探討大陸民營企業的發展，文中除敘述大陸國企與民企的發展現況外，另外也針對「國退民進」所引發的問題、民企發展主要面對的困境及國企改革中「國進民退」的引憂等相關面向分別探討。

關鍵詞：國退民進、國進民退、國企改革、民營企業、市場准入

壹、前言

大陸國有企業改革在歷經上一世紀 80 年代及 90 年代之後，於 1999 年 9 月中共召開十五屆四中全會時，進一步提出從戰略上調整國有經濟布局，要對國企所有制及產權方面有所變革，即實施「有退有進、有所為有所不為」的方針。正是在這一系列的政策指引下，大陸國企改革出現了人們稱之為「國退民進」、¹「產權轉讓」的新局面。然而在大陸各省市推動國企產權轉讓的過程中，也出現了許多嚴重的負面效應。其問題不僅出在改革經驗的不足上，而是更多地出現在經濟體制改革無法提供配套作法，再加上政治體制改革嚴重滯後，導致政經、社會各個領域均發現有日益蔓延的腐敗產生。²因此在 2000 年之後的國企改革過程發現許多「國退民進」現象中，有許多貪污腐敗及國企資產流失的現象。

另外中共國務院於 2005 年 2 月通過《關於鼓勵支持和引導個體私營等非公有制經濟發展的若干意見》（以下簡稱《非公經濟 36 條》），³明白指出要給予民營企業應有的國民待遇，包括允許非公有資本進入金融、電力、電信、鐵路、民航、石油等壟斷行業和領域，但是由於這些行業的門檻高（資金高、技術高、人才要求高），使民營企業一直無法順利進入。⁴

惟自 2006 年開始，大陸國有企業在持續改革過程中也發現有許多民營企業經營不善，紛紛被中央國企（由國有資產監督管理委員會負責監管，均為大型國企，迄目前為止仍有 155 家）或地方國企所併購或重組，導致在部分產業領域中出現了「國進民退」現象。而在這場「國進民退」浪潮中，最突出的就是在高度壟斷的行業，如近期中共各政府部門在石油、金融、鋼鐵及航空等產業中，制訂出許多不利於民營企業的規定或通知，使民企進入壟斷性行業的障

¹ 「國退民進」指的是國有資本逐步退出大部分競爭性領域，允許民營資本進入參與競爭；在微觀層面上它指的是國有資本通過產權轉讓部分或全部退出國有企業，而產權轉讓的承接方為民營資本。

² 王開明，「國有資產流失與『國退民進』」，福建論壇人文社科版（福州），2005 年第 2 期，頁 44-50。

³ 中華全國工商業聯合會、中國民營經濟研究會，中國私營經濟年鑒 2004-2006 年 6 月（北京：中華工商聯合出版社出版，2007 年 1 月），頁 7-12。

⁴ 羅洪嘯，「宏調利央企，『國進民退』潮又起」，香港文匯報，2007 年 7 月 18 日，第 A7 版。

礙更為提升，民營經濟遭到挫敗，不但無法進入該類產業，甚至於被迫退出或遭國企兼併。導致「國退民進」出現了反轉現象，也引起了各界的注意與重視。

本文主要從「國退民進」及「國進民退」的現象中來探討大陸民營企業的發展，文中除敘述大陸國企與民企的發展現況外，另外也針對「國退民進」所引發的問題、民企發展主要面對的困境及國企改革中「國進民退」的引憂等相關面向分別探討。

貳、大陸國企與民企發展現況

基本上，大陸國有企業的改革，是採取以公有制為主體的漸進式改革，惟改革在推動到一定的深度及廣度後，必然要觸及到所有制及產權的變革，縱使會衝擊到社會主義的意識形態，也不得不行。此外，再加上實施「抓大放小」的策略，因此自上一世紀 90 年代末起，國企改革就逐漸走上「國退民進」的道路。而從大陸國企與民企的發展現況，我們也可看見此種趨勢。

一、大陸國企發展現況

1997 年中共在十五大提出要從戰略上調整國有經濟布局，按照「產權清晰、權責明確、政企分開、管理科學」的要求，對國有大中型企業進行規範化的公司制改革；此外並於 1999 年 9 月召開的第十五屆四中全會進一步提出，要從戰略上調整國有經濟布局，要求國有企業應「有退有進、有所為有所不為」。其後中共於 2002 年舉行「十六大」和 2003 年 9 月召開十六屆三中全會時又一次提出國有企業改革的大方向：要大力發展國有資本、集體資本和非公有資本等參股的混合所有制經濟，使股份制成為公有制的主要實現形式。⁵這象徵著大陸國企改革將從建立現代企業制度向建立現代產權制度的新目標轉變，最後實現國有企業產權「歸屬清晰、權責明確、保護嚴格、流轉順暢」的目標。在此一系列方針政策指導下，大陸國企改革出現了人們稱之為「國退民進」、「產權轉讓」的新局面。

⁵ 連玉明、武建忠主編，中國國策報告 2005（北京：中國時代經濟出版社，2005 年 1 月），頁 122-139。

因此隨著大陸國有企業改革不斷深化，再加上產業政策不斷調整，越來越多的國有、集體企業進行了規範的公司制改革，國有企業退出一般性競爭領域，部分國有、集體企業或破產註銷或轉為私營企業，同時中共加入世貿組織的承諾逐步兌現，國際資本爭相湧入，市場競爭更加激烈，部分規模小的國有、集體企業因體制、機制等原因管理不善、競爭力下降，導致被兼併、破產、關閉，國有、集體企業數量持續減少，在內資企業總戶數中所占比重持續下降。⁶

受到以上一連串國企改革政策的影響，大陸國有企業的數量有逐量漸少的趨勢。根據大陸國家工商總局辦公廳統計處最新統計資料顯示，迄 2007 年 6 月底，大陸地區內資企業有 327.6 萬戶，比 2006 年底減少 9.6 萬戶，下降 2.9%，其中國有企業（含中央、省、市管轄的大中小國企）為 68.2 萬戶，比 2006 年底減少 3.5 萬戶，下降 4.8%，占內資企業總戶數的 20.82%，亦可證明國有企業仍在持續減少之中（見表 1）。

表 1 內資企業及國有企業登記戶數統計表

單位：萬戶

年份 企業	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 年 6 月
內資企業	535.1	483.2	444.5	412.4	379.8	349.6	337.2	327.6
國有企業	149.2	131.8	117.2	105.0	91.6	79.5	71.7	68.2

註：內資企業含國有企業、集體企業、聯營企業、股份合作企業、公司及其他企業。

資料來源：2006 中國經濟年鑒，頁 1082；2006 及 2007 年上半年資料轉引自中國國家工商總局網站。

另根據大陸國家統計局的資料顯示，自 2000 到 2005 年，大陸地區規模以上的國有及其控股企業從 53,489 戶減少到 29,229 戶（見表 2），5 年年均衰退比率為 11.4%，國有企業及其控股占全國規模以上企業的比重也從 32.8%降低到 11.0%，從數量上看也確實退了不少；但國有企業資產總額卻從 8.4 兆元增加到 11.9 兆元，淨資產也有增加，顯示國有企業資產有不退反進的現象。

⁶ 國家工商總局辦公廳統計處，「2007 年上半年全國企業持續穩定發展，企業結構進一步優化」，國家工商總局紅盾資訊網，2007 年 8 月 10 日。

另外由大陸國家資產監督管理委員會負責監管的中央國企，也由 2003 年的 196 家，經過 4 年多的重組整合之後，到 2007 年 7 月減少為 155 家。⁷

表 2 規模以上國有及國有控股工業企業數量及其比重變化

年份 企業		2000	2001	2002	2003	2004	2005	5 年年 均增長率 (%)
國有及 其控股 (戶)	絕對數	53,489	46,767	41,125	34,280	31,750	29,229	-11.4
	增長率	—	-12.57	-12.06	-16.64	-7.38	-7.94	
國有及其控股占 全國比重 (%)		32.8	27.3	22.7	17.5	14.5	11.0	

資料來源：陳永杰、于丁柱，民營經濟大發展跨進歷史新時期－2005 年暨「十五」民營經濟發展報告，中華全國工商聯網站。

二、大陸民企發展現況

所謂民營企業，一般指非國家和非大集體控股的企業。具體而言，它主要是指經轉制、改制後的非國家、非政府、非大集體控股的企業以及所有獨資的私人企業。⁸另民營經濟是各類民營企業的統稱，包括個體工商戶、私營企業，自然人和私營企業控股的各種組織形式的企業。⁹本文所指涉的民營企業，主要包括私營企業及規模較小的個體工商戶。

私營企業方面

根據 2006 年中國經濟年鑒的統計資料顯示（見表 3），迄 2005 年止，大陸私營企業快速發展，企業戶數大幅度增加，總量超過國有、集體和外資企業數量之和，占企業總數的 53.4%。資金規模擴大，上規模的大中型私營企業增速加快，企業的規模和效益進一步提高。

⁷ 國資委企業改革局，「央企變更－港中旅等 4 戶企業重組，中央企業調整為 155 戶」，國資委網站－<http://www.sasac.gov.cn/zyqy/default.htm>，2007 年 7 月 31 日。

⁸ 劉迎秋、徐志祥主編，中國民營企業競爭力報告（北京：社會科學文獻出版社，2004 年 12 月），頁 2；蔡國裕，「中國大陸的私營企業：定義、屬性、地位與特點」，展望與探索月刊（臺北），4 卷 9 期（2006 年 9 月），頁 36-49。

⁹ 蘇波，中國民營經濟產業發展報告（北京：機械工業出版社，2004 年 3 月），頁 3。

表 3 1992—2005 年大陸私營企業發展基本情況

年度	戶數（萬戶）	人數（萬人）	註冊資金（億元）
1992	13.9	231.9	221.2
1993	23.8	372.6	680.5
1994	43.2	648.4	1,447.8
1995	65.5	956.0	2,621.7
1996	81.9	1171.1	3,752.4
1997	96.1	1349.3	5,140.1
1998	120.1	1,709.1	7,198.1
1999	150.9	2,021.6	10,287.3
2000	176.2	2,406.5	13,307.7
2001	202.9	2,713.9	18,212.2
2002	243.5	3,247.5	24,756.2
2003	300.6	4,299.1	35,304.9
2004	365.1	5,017.3	47,936.0
2005	430.1	5,824.0	61,331.1

資料來源：2006 中國經濟年鑒，頁 906。

私營企業戶數、註冊資金及從業人員三項指標繼續快速增長

截至 2005 年底，全大陸私營企業總數達 430.1 萬戶，新增 65 萬戶，較 2004 年增長 17.8%。戶數排在前 10 位的省（區、市）有：江蘇省 50.7 萬戶、上海市 47.4 萬戶、廣東省 44.9 萬戶、浙江省 35.9 萬戶、山東省 31.5 萬戶、北京市 26 萬戶、四川省 17.9 萬戶、遼寧省 16.5 萬戶、河南省 13.4 萬戶及湖北省 12.9 萬戶。

從業人員 5,824 萬人，比 2004 年增加 807 萬人，增長 16.1%。其中投資者人數 1,109.9 萬人，增加 161.3 萬人，增長 17%。

註冊資本 61,331.1 億元，較 2004 年增長 13,395.1 億元，成長 27.94%。私營企業戶均註冊資金 142.6 萬元，較 2004 年增加 11.3 萬元，增長 8.6%。

另根據大陸國家工商總局的統計，到 2006 年底，登記註冊的全國私營企業達到 494.7 萬戶，比 2005 年增長 15%，占全國企業總數的 57.4%；註冊資金總額為 7.5 兆元，增長 22%；從業人員為 6,395.5 萬人，增長 9.81%；投資

者人數 1,224.9 萬人，增長 10.36%；雇工人數 5,171 萬人，增長 9.68%。¹⁰

大中型（規模以上）私營企業數量增幅較大，規模繼續擴張

「十五」期間（2001-2005），規模以上內資民營工業企業從 2000 年的 80,951 家，增加到 2005 年的 181,727 家，5 年增長了 1.24 倍，年均增長 17.6%，增速比規模以上工業增長速度快 7.3 個百分點。其中，2005 年內資民營工業企業個數比 2004 年增長 25.4%，增速比規模以上工業快 4.2 個百分點。民營工業企業個數占規模以上工業的比重，從 2000 年 49.7%，提高到 2005 年的 68.3%，5 年提高 18.6 個百分點，其中 2005 年提高 2.2 個百分點（見表 4）。

表 4 規模以上各類工業企業數量及比重變化情況

單位：戶、%

年份		2000	2001	2002	2003	2004	2005	5 年年 均增長率 (%)
規模以 上企業								
全國工業 企業	絕對數	162,885	171,256	181,557	196,222	219,463	266,090	10.3
	增長率	—	5.14	6.01	8.08	11.84	21.25	
國有及其 控股	絕對數	53,489	46,767	41,125	34,280	31,750	29,229	-11.4
	增長率	—	-12.57	-12.06	-16.64	-7.38	-7.94	
外商及港 澳臺	絕對數	28,445	31,423	34,466	38,581	42,753	55,134	14.2
	增長率	—	10.47	9.68	11.94	10.81	28.96	
民營工業	絕對數	80,951	93,066	105,966	123,361	144,960	181,727	17.6
	增長率	—	14.97	13.86	16.42	17.51	25.36	
私營工業	絕對數	22,128	36,218	49,176	67,607	85,167	118,100	39.8
	增長率	—	63.67	35.78	37.48	25.97	38.67	
占全國比重 (%)		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
國有及其控股		32.8	27.3	22.7	17.5	14.5	11.0	
外商及港澳臺		17.5	18.3	19.0	19.7	19.5	20.7	

¹⁰ 「2006 年度中國民營經濟發展形勢分析報告」，財經（網路版），2007 年 2 月 27 日。

民營工業	49.7	54.3	58.4	62.9	66.1	68.3	
私營工業	13.6	21.1	27.1	34.5	38.8	44.4	

資料來源：同表 2，陳永杰、于丁柱，民營經濟大發展跨進歷史新時期－2005 年暨「十五」民營經濟發展報告。

此外資產規模也迅速擴大，內資民營工業資產總值從 2000 年的 16,482 億元，增加到 2005 年的 59,226 億元，5 年增長了 2.59 倍，年均增長 29.2%，增速比規模以上工業資產總值高 15.4 個百分點。其中，2005 年民營工業資產總值比 2004 年增長 29.6%，比規模以上工業快 6.2 個百分點。民營工業資產總值占規模以上工業的比重從 2000 年 13.1%，提高到 2005 年的 24.6%，5 年提高 11.5 個百分點，其中 2005 年提高 1.2 個百分點（見表 5）

表 5 規模以上各類工業企業資產及比重變化情況

單位：億元、%

年份		2000	2001	2002	2003	2004	2005	5 年年均增長率
規模以上企業	絕對數	126,211	135,403	146,218	168,808	195,262	240,773	13.8
	增長率	—	7.28	7.99	15.45	15.67	23.31	
國有及其控股	絕對數	84,015	87,902	89,095	94,520	101,594	118,962	7.2
	增長率	—	4.63	1.36	6.09	7.48	17.10	
外商及港澳臺	絕對數	25,714	28,355	31,514	39,260	47,951	62,585	19.5
	增長率	—	10.27	11.14	24.58	22.14	30.52	
民營工業	絕對數	16,482	19,147	25,609	35,028	45,717	59,226	29.2
	增長率	—	16.16	33.76	36.78	30.52	29.6	
私營工業	絕對數	3,874	5,902	8,760	14,525	19,845	28,583	49.1
	增長率	—	52.36	48.42	65.82	36.63	44.03	
占全國比重		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
國有及其控股		66.6	64.9	60.9	56.0	52.0	49.4	
外商及港澳臺		20.4	20.9	21.6	23.3	24.6	26.0	
民營工業		13.1	14.1	17.5	20.8	23.4	24.6	
私營工業		3.1	4.4	6.0	8.6	10.2	11.9	

資料來源：同表 2，陳永杰、于丁柱，民營經濟大發展跨進歷史新時期－2005 年暨「十五」民營經濟發展報告。

個體工商戶方面

大陸個體工商戶數量開始逐漸回升

根據 2006 年中國經濟年鑒的統計資料顯示（見表 6），截至 2005 年底，大陸工商行政管理機關共登記個體工商戶 2,463.9 萬戶，較 2004 年增加 113.4 萬戶，增長 4.8%。自 1999 年以來，大陸個體工商戶一直呈現下降趨勢，尤其在 2000 年因工商行政管理換發個體工商戶營業執照，把那些「死戶」（未營業但並未正式關閉）都清除出去，因此一下子減少 589 萬戶。¹¹惟自 2005 年起大陸多數地區個體工商戶數量開始回升，其中有 5 個省（市、區）個體工商戶增長率超過 10%。其中，北京市 65.2 萬戶，增長 23.7%；廣東省 227.4 萬戶，增長 16%；寧夏自治區 11 萬戶，增長 12.5%；江西省 67.5 萬戶，增長 10.8%；青海省 14.5 萬戶，增長 10.4%。從實際戶數來看，排在大陸前 5 名的省份有：廣東省 227.4 萬戶、江蘇省 175.3 萬戶、浙江省 172.7 萬戶、山東省 168.7 萬戶及四川省 153.1 萬戶。

另根據大陸國家工商總局的統計，到 2006 年底，登記註冊的個體工商戶為 2,576 萬戶，比 2005 年增長 3.8%；資金總額為 6,515 億元，增長 12%；從業人員 5,045 萬人，增長 2.95%。¹²

表 6 1992—2005 年大陸個體工商業發展基本情況

年度	戶數（萬戶）	人數（萬人）	註冊資金（億元）
1992	1,533.9	2,467.7	600.9
1993	1,766.9	2,939.3	854.9
1994	2,186.6	3,775.9	1,318.6
1995	2,528.5	4,613.6	1,813.1
1996	2,703.7	5,017.1	2,165.4
1997	2,850.9	5,441.9	2,574.0
1998	3,120.2	6,114.4	3,120.3
1999	3,160.1	6,240.9	3,439.2
2000	2,571.4	5,070.0	3,315.3
2001	2,433.0	4,760.3	3,435.8

¹¹ 厲以寧，厲以寧論民營經濟（北京：北京大學出版社，2007 年 2 月），頁 46。

¹² 同註 10，財經（網路版）。

2002	2,377.5	4,742.9	3,782.4
2003	2,353.2	4,299.2	4,187.0
2004	2,350.5	4,587.1	5,057.9
2005	2,463.9	4,900.5	5,809.5

資料來源：2006 中國經濟年鑒，頁 907。

從業人員增多，戶均註冊資金增幅較大

個體工商戶從業人員 2005 年達 4,900.5 萬人，較 2004 年增加 313.4 萬人，增長 6.8%；註冊資金總額為 5,809.5 億元，較 2004 年增加 751.6 億元，增長 14.9；戶均資金數額 2.4 萬元，比 2004 年增加 0.2 萬元，增長 9.6%。

參、國企改革中「國退民進」引發的問題

根據國內外學者的實證研究顯示，大部分民營化或部分民營化後的國有企業在一定程度上提高了效率，也增加了利潤及創造更高的企業價值。¹³因此大陸要發展市場經濟，也不得不鼓勵國有企業產權的多元化及民營企業的發展。惟在每一個階段的發展過程中，也會出現一些問題。如中小型國有企業在轉讓、兼併、破產的過程中，部分企業的經營管理出現貪腐及便宜行事的行為，引起部分學者及大陸廣大民眾的批評。而其中最大的問題即為管理層收購（MBO）及國有企業資產流失問題，而兩者之間亦有密切的關聯。此外，在「國退民進」的過程中，有關公平分配及民營企業的原罪問題也相當引起大陸學者及民眾的關切。

一、管理層收購（MBO）問題

管理層收購（Management Buyout，簡稱MBO）是指公司的高級管理層從金融機構或風險投資得到資金的支持，從公開市場上買下公司很大比例的的股權，甚至全部股權，以達到控股的程度。管理層收購是企業併購的一種特殊形式。¹⁴

¹³ Megginson, W.L. and Netter, J.M., *From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization*, *Journal of Economic Literature*, 2001, (39), pp. 321-389. 劉小玄，「中國轉軌經濟中的產權結構和市場結構」，*經濟研究*（北京），2003 年第 1 期，頁 21-29。

¹⁴ 在現代企業管理制度的公司治理結構中，所有權和經營權分離是一種先進的制度，但是由於這種制度會帶來代理成本。管理者收購重新將所有權和經營權集中到高級管理層手中，達到剩餘索取權與剩餘控制權合二為一：管理層獲得公司的控制權，管理層將從企業經營的成功中得到更多的利益。

管理層收購原本是大陸官方處理不良國企時積極鼓勵的一種方式，因為根據學者研究在大陸實施MBO有4個好處：1.解決國企所有者缺位，實現投資主體的多元化；2.可解決民營企業「紅帽子」的歷史遺留問題；3.能夠降低代理成本，激勵管理者積極性；4.解決國有經濟在競爭領域退出，實現國企戰略性調整問題。¹⁵一般而言，學者贊成管理層收購的主要原因是國有企業長期處於所有者缺位，導致產權不清，而管理層收購後變為私有企業時，產權明晰，從而使此問題得到適當的解決。

由於管理層收購具有上述四個優點，因此自從管理層收購（MBO）理論被經濟學家介紹到中國大陸以來，便迅速受到一些學者、國企經營管理人員、證券從業人員等的極力推崇。這也與大陸地方政府急於表現政績、甩掉包袱的願望結合，甚至是與希望在國企MBO中獲得利益的政府官員的動機聯結在一起，使管理層收購、經營者持股一類的改制活動更加具有市場誘因。因而在1999年5月大陸四通公司運用MBO方式使管理層成功蒐購公司的股份，隨後即在一些民營企業中開始廣泛運用MBO來蒐購國有或集體企業的產權。

然而在中國大陸國有企業改制過程中，管理層收購亦成為一些國有企業高層管理者變相侵吞國有資產的方法，造成國有資產流失。如2004年9月引發的「郎顧之爭」，¹⁶主要即提出管理層收購將導致國企資產嚴重流失，因此引發了國企改革論爭中的重大爭辯，甚至於對國企改革所推動的「國退民進」模式，有嚴厲的批判。對於這個問題，原本許多大陸經濟學家因為曾經支持管理層收購及「國退民進」的做法，因此面對批評者論斷管理層收購造成國有資產的流失，均有許多的無奈，甚至於集體失語。

此外，學者在論及管理層收購（MBO）及國企產權轉讓中，之所以引發如此多的貪腐行為及國有資產流失現象，其主要原因係大陸國有企業管理層人員多有行政級別，且是政府官員，一般工資都不高，因此由企業管理層甚至原廠長、經理個別出資購買企業，上千萬元或上億元資產易手，怎麼不會令人產

¹⁵ 裴玉良，「管理層收購為何導致國有資產流失」，*經濟論壇*（北京），2004年第17期，頁47-48。

¹⁶ 「郎顧之爭」主要是指香港中文大學教授郎咸平於2004年8月批判格林柯爾董事長顧維軍以不當方式收購國有企業，而遭顧維軍到香港法院控告郎咸平惡意誹謗，之後則演變為大陸國企產權轉讓及國有資產流失的爭辯。參見實陸，「關於郎咸平事件」，輯於中國經濟體制改革年鑒編輯部編，*2005 中國經濟體制改革年鑒*（北京：中國財政經濟出版社，2005年12月），頁406-409。

生質疑呢？沒有灰色收入，沒有來源不明的財產，沒有借助於其他手段，管理層收購怎麼能成功？此外，管理層收購也很難洗脫「自賣自買」、化公為私的嫌疑。¹⁷政府與管理層之間、管理層與職工之間資訊的嚴重不對稱，也使管理層收購讓人心生疑竇。於是有許多人疾呼叫停MBO，有些地方甚至以「一刀切」的方式明令禁止搞MBO式的收購。

其實，管理層收購並非一無是處，它還是有一定的優越性。由於管理層熟悉企業運作，由他們接手購買企業，可以保持企業生產管理的連續性，避免「過渡期」間企業不必要的損失與震盪。因此對於管理層收購，也應該針對具體個案及問題作出詳盡分析。比如，既然名為「管理層」，就不只是廠長經理個別人，只要出於自願原則，管理層中七、八個人或十來個人，大家一起集資收購，也未嘗不是好辦法。

另外，亦有學者建議，在進行MBO時，應給予適當的優惠（不是無限的優惠）及分期付款或折讓等，只要公開透明，並獲得上級部門以及企業職代會的認可，也可以嘗試。即使是廠長經理個人，只要講得出個人財產的來源，只要所籌集到的資金是合法的，讓廠長經理個人收購也無妨。此外，管理層根據自己的財力購買部分產權，占主要控股，其餘股份由職工購買或者由政府繼續持股，將企業改制為股份合作制公司，也值得鼓勵。¹⁸總之，對管理層收購問題，不宜「一刀切」地全面叫停。

二、國企資產流失問題

國企資產流失可說是國有企業改革進程中的老問題，然而以往在承包制、放權讓利及股份制改革上，國企資產流失並不嚴重，但自啟動產權改革之後，由於國企鑑價制度不完善及管理層收購等因素，國企資產流失逐年惡化，並引起部分學者的撻伐，也因此受到中央政府及國企管理者的重視。

在「國退民進」的過程中，民營企業和國有企業的出資人在對國有企業的存量資產狀況進行評估後，由國有企業的出資人向民營企業轉讓企業的部分股權，從而實現企業產權主體的多元化。民營企業投資入股國企，往往是人沒換，廠沒變，靠新的機制使企業產品、管理、規模得到全面的提升，使轉制的

¹⁷ 魏秀珍，「論國有資產流失的原因與防範」，技術與市場（四川），2007年第7期，頁35-36。

¹⁸ 王開明，福建論壇人文社科版，頁44-50。

企業能夠得到迅速的發展。¹⁹然而在民營企業參與國企改制過程，被廣為質疑的就是民營企業勾結改制企業的經營者或上級主管部門工作人員黑箱操作，侵吞改制企業的國有資產。

因為在民營企業家併購、重組國有企業的過程中，由於國有企業的普遍存在「出資人缺位」問題，以及國有企業經營者或上級主管部門工作人員權力尋租和其它方面的道德風險，都會誘使民營企業家萌發藉參與國有企業改制之機大撈一票的貪念，以致跌入刑事責任的陷阱。

較常見的是民營企業家在併購、重組國有企業的過程中通過給「回扣」、送乾股等形式收買目標企業的管理者或上級主管部門人員，雙方「裡應外合」，在資產清查和評估過程中故意隱瞞少報資產和權益、多報損失和負債，從而漏評企業國有資產或低估國有資產價值，使被出售的國有企業淨資產價值或國有出資在改制重組後的企業中的股份比例被人為壓低，國有資產大量流失到個別人士的荷包。司法或行政機關一旦追查起來，涉及的民營企業家就免不了要被追究行賄罪和其它罪行的刑事責任。在大陸各地反貪腐過程中，有不少政府官員或國企負責人紛紛中箭落馬的同時，也牽涉到為數不少的民營企業家。

如根據大陸媒體報導，在江蘇省紀委和其它部門聯合開展的國有企業改制的清查、審計活動中，發現民營資本參與國有企業改制重組的過程中即存在著不同程度的灰色交易和權力尋租的情況。²⁰

大陸學者王開明指出國有資產流失主要是以「產權轉讓」的名義及以多種方式披著合法的外衣在暗中進行，主要方法有如下幾項：²¹

虛假評估國有資產：如一些欲購買國有企業者，上下其手，以金錢開路，收買賄賂有關國有資產評估機構，同時還採取造假帳等手法，千方百計壓低國有資產價格，以從中漁利。

虛假招投標：貌似公開公平公正，實際上搞虛假招投標，或通過設定種種限制，或通過內外串聯，達到低價中標攫取國有資產的目的。

自賣自買：以管理層收購（MBO）的名義，依仗自己手中權力，與主

¹⁹ 錢衛清、郭學軍，「盛宴抑或陷阱？」，*企業管理*（北京），2004年第10期，頁10-12。

²⁰ 錢衛清、郭學軍，*企業管理*。

²¹ 王開明，*福建論壇人文社科版*，頁44-50。

管部門相勾結，自行定價、自賣自買；有的管理層還以國有資產作為融資擔保，將收購風險轉嫁給金融機構。

自定優惠政策：如對於所謂「優秀企業經營者」購買企業給予巨額獎勵（有的獎勵淨資產高達 2 至 3 成）；對於一次性買斷、或付現買斷國有企業的給予優惠（往往也高達 2 至 3 成）；還有的允許購買者分期買斷等等。

假破產真逃債：利用國家「破產」的優惠政策，千方百計擠入政策性「破產」的隊伍，逃避巨額銀行債務。

通過關聯交易轉移資產：通過所謂多種經營，興辦下屬公司等手法，轉移資產，留下空殼，讓國家收拾殘局。

大搞民、國交易：表面上引進「戰略投資者」，實際上將國有資產賤賣給民營企業，個人從互相勾結中中飽私囊。

依靠行政性壟斷，拖延改革：壟斷行業表面上的繁榮，掩蓋了國有資產流失的真相。比如大陸電力行業每年因壟斷造成的損失就高達 563 億元。中國工商銀行經國家審計，近年涉嫌違法犯罪案件 30 起，涉案金額高達 69 億元。

此外，「政企難分」也是國有資產流失的關鍵。由於政企不分、政企難分，政府部門與企業之間往往形成既得利益關係，政府對企業的約束，因為是自己人對自己人，所以其約束只能是軟的，無法硬起來。個別政府部門的掌權者，可以很容易地藉國有企業產權改革之機，採用前述的各項手段，與個別國有企業的經營者相互勾結，大搞權錢交易，享受國有資產流失的盛宴。因此可以說政企不分、亦官亦商，是國有資產流失的重要原因之一。

要解決國有資產流失的方法，除了由主管機關訂定如《企業國有產權轉讓管理暫行辦法》及《關於企業國有產權轉讓有關問題的通知》²²等相關法規約束之外，外部的監督及適度的「政企分開」也是必須的。

此外，加強產權交易所的功能也是一個重要方式。從最表層的角度看，產權交易所雖只是一個交易平台，但深層考慮，它其實也是一種競價機制。在產權交易所這個平台中，不僅資產的買賣可以達成，更重要的是，可以讓眾多的買家在這裡競價。資產價格是預期收益的貼現，但預期收益是未來收益，具有

²² 彭森主編，2005 中國經濟體制改革年鑒（北京：中國財政經濟出版社，2005 年 12 月），頁 89-93。

不確定性，而且資產為不同的人使用，預期收益也會千差萬別。²³若無買家競價，讓買賣雙方直接成交，就難保國有資產轉讓不會造成資產流失。尤其在現階段大量國有資產參與轉讓的條件下，產權交易所能防微杜漸，防止貪污腐敗現象的產生。由於大陸國企改革正處於攻堅階段，產權交易所雖是新生事物，但承擔著重要的任務，因此亟待加強功能，按照公開、公平、公正的原則，推動國有企業改革的有序進行。

此外亦有學者指出「在實際的產權交易中，交易定價一般是由特定的投資者參與，不同的特定投資者對企業有不同的投資價值判斷，如果出於對企業控制權的獲取、整體經營戰略及協同效應等因素的考慮，特定投資者有可能支付大大高于企業市場價值的金額」。從這個意義上說，併購行為中更關鍵的是買賣過程的規範和公平，如果保證程序的規範和公平，對於國有資產的流失或許可以不必如此憂心。²⁴

三、公平及原罪的爭論

在「國退民進」的爭論中，也有一些學者針對社會公平分配及私營企業的原罪問題加以質疑與探討。

公平的爭論

由於在「國退民進」的改革過程中，產生出一批民營企業家，他們是擁有龐大企業資產的所有者及經營者，也是鄧小平所指稱的要讓一部分人先富起來的一群；然而相對的在國有企業轉型下崗的失業工人，則處在不利的轉業過程中，由於大陸社會、醫療保障制度不全，企業下崗工人無法受到理想的保障，因此也造成一部分生活受困的群眾。再加上產權轉讓及管理層收購過程中，產生的貪腐特權等不公現象，於是就形成社會上的廣大民怨及對社會分配不公的批判。

國企在民營化的過程中，難免會有資產流失的可能，也會造成社會分配的不公，就如香港中文大學教授郎咸平在演講中批判，「25 年的國企改革損害了多數人的利益，富了極少數人，大多數人承擔了改革成本」及「自由經濟和民營經濟發展過速，造成以大欺小、以強壓弱的不公平現象，在社會時空不合的

²³ 王東京，「經濟改革方略與因應：以四個難題為例」，*改革*（重慶），2007 年 5 月，頁 5-10。

²⁴ 林永廷，「外資、民資的角色」，*上海國資*（上海），2006 年第 5 期，頁 35-37。

情況下，資本主義遭到馬克思主義的挑戰」。²⁵由於郎咸平強調 2000 年之後的第二階段國企改革應重視公平，而不能像第一階段的改革一味堅持企業效率的提升。惟其較強調企業中小股東權益及絕對的平均主義，此種說法也遭到許多大陸主流經濟學家的批評。

如大陸學者李肅即指出中國經濟發展中的 4 次「國退民進」浪潮，使中國經濟發生了根本性的變化—綜合國力得到大幅度提升，2005 年大陸國民生產總值超過法國，2006 年超過英國，如果匯率再稍作調整，國民生產總值趕超德國也近在咫尺，中國經濟的發展趨勢已引起全世界的關注，對周邊鄰國的影響力也在不斷攀升。²⁶此外透過民營企業蓬勃的發展，也製造許多就業的機會，整體生活所得也相對提升，雖貧富差距擴大，但仍然在可忍受範圍之內。學者厲以寧更強調民營企業的經營者除了關注企業的利潤之外，更應關懷弱勢團體、環境保護、社區服務、職工福利等工作，以履行民企的社會責任，也可以緩解社會對分配不公及民營企業者的批判。²⁷

原罪的爭論

民營企業被批判天生帶有「原罪」的爭論，亦一直困擾著民企的經營及發展。「原罪」此兩字出於西方聖經，指說人一出娘胎就是有罪的，用此種說法來評論當前的民營企業，似乎並不符合現實中國大陸經濟發展現況，也不能代表民營經濟發展的主流論點。²⁸

如學者鄧聿文即認為民企的「原罪」可分為 3 種類型：一是 20 世紀 80 年代改革初期，其主要的違紀違規多集中在對舊體制的突破；二是 20 世紀 90 年代深化改革時期，民企的違規違法更多表現為配合地方政府推動地方經濟發展而進行的跟隨性違法，屬於一種被動性的「原罪」；三是一些民營企業家與權貴相勾結，利用原有制度和法規的缺陷和漏洞，盜取國家財產，侵害人民利益。²⁹其中第一、二種類型並不能歸罪於民營企業者，只能說是體制突破或轉

²⁵ 郎咸平，「批判主導中國產權改革新自由主義學派」，搜狐財經網—BUSINESS.SOHU.COM，2004 年 8 月 29 日；「改革成本由全民負擔，利益卻少數人獨享」，搜狐網—SOHU.COM，2005 年 12 月 25 日。

²⁶ 李肅，「郎咸平的『真實』與『謊言』」，經濟觀察報（北京），2006 年 2 月 13 日。

²⁷ 厲以寧，厲以寧論民營經濟，頁 149-155。

²⁸ 厲以寧，厲以寧論民營經濟，頁 15。

²⁹ 鄧聿文，「歷史地辯證地評價民企原罪」，轉引自楊萬東，「我國民營經濟發展問題討論綜述」，經濟理論與經濟管理（北京），2007 年 7 月，頁 76-80。

型時，不得已的便宜措施而已。

此外，由於近來大陸政府反腐力度的加強，部分不法商人和貪腐官員相互勾結的案例越來越多地被媒體揭露出來，因此又有許多人開始討論，要追究民營企業家「第一桶金」（原始資本的累積）的來源。然而對於批判民企「第一桶金」的來歷，也應當做較為宏觀及細緻的分析。如果是通過販毒、走私、搶劫財物、盜賣國家文物或貪污侵吞國有資產等違法手段而來，那是應該追究的。然而如果是由於當時經濟政策界限不清而造成的問題，那就應該根據實際情況，酌情處理。

大陸學者亦指稱，由於當前大陸的民營企業家並非舊社會資本家的延續，而是在改革開放時期逐步成長茁壯起來的。2006 年 7 月中共中央召開全國統戰工作會議時，也指出民營企業家已是當前新的社會階層的重要組成部分，要尊重他們的勞動創造和創業精神。³⁰

另外，由於民營企業家創造了許多就業機會，可以提供下崗或失業的工人重新就業，因此也消彌了部分學者所謂剝削窮人的批判。民營企業家雖是先富起來的一群，但一部分人先富起來將有利於另外一部分人較快速地脫貧致富，如此也難批判民營企業是天生帶有「原罪」。

肆、大陸民營企業發展主要面對的困境

在「國退民進」及民營企業進入各產業領域的過程中，產業界及學界發現雖然中共國務院於 2005 年 2 月制定通過《非公經濟 36 條》，決定放寬非公有制經濟市場准入的限制，並要求有關方面對非公有制企業與其他所有制企業一視同仁，實行同等待遇。但實施以來，有關公平准入的議題仍然受到學者及民營業者的批評，其原因即為中央各機構及地方政府本位主義思想作祟等各種因素，要落實仍有相當困難。此外，融資貸款問題及外部環境的影響也是大陸民營企業發展所要面對的難題。

一、市場准入

市場准入的概念實際上隱藏著各種或明或暗的限制。由於中國大陸某些政

³⁰ 厲以寧，厲以寧論民營經濟，頁 16。

府部門傳統觀念轉變的滯後，擔心手中的某些行政管理權力的可能失去，更基於某些利益集團或力量千方百計地要維護自己傳統的和既得的利益，使民營企業在進入許多過去較少進入或從未進入的行業或領域，遭到了來自各個方面或明或暗、或直接或間接的限制與阻礙。³¹

正如前所述，雖然中共政府頒布《非公經濟 36 條》，其第一項意見即為「放寬非公有制經濟市場准入」，內容包括 8 項重點，即：1.貫徹平等准入、公平待遇原則；2.允許非公有資本進入壟斷行業和領域；3.允許非公有資本進入公用事業和基礎設施領域；4.允許非公有資本進入社會事業領域；5.允許非公有資本進入金融服務業；6.允許非公有資本進入國防科技工業建設領域；7.鼓勵非公有制經濟參與國有經濟結構調整和國有企業重組；8.鼓勵、支持非公有制經濟參與西部大開發、東北地區等老工業基地振興和中部地區崛起。

然而落實到實際層面上則有相當大的問題，根據全國工商聯對民營業者的調查，仍有超過半數的人認為壟斷行業的改革遲緩，目前一些束縛民營企業手腳的部門規章依然存在。如在郵政、通信、廣電、電力和金融等公用事業及基礎設施領域，民營企業的進入遇到大量的「玻璃門」現象，即看得見、進不去，一進就碰壁，有些則是「明放暗不放」。³²比較特別的是以資本實力、技術水準和從業資歷等各種理由抬高行業准入門檻，使得民營企業實際上無法進入。

此外，一些配套措施在執行中遭遇阻力。儘管也有不少大陸政府機構相繼制訂了落實《非公經濟 36 條》實施政策及意見，但一些部門受傳統的觀念影響與習慣的制約，在實際管理上對民營企業仍抱持不太信任的態度，以致在具體作法上或有意或無意、或直接或間接地限制民營企業。

甚至某些壟斷企業在實際上更加排擠民營企業。面對民營企業部分地、逐步地進入某些壟斷行業和領域，一些壟斷企業出於維護自身超常利益與抵禦市場競爭的需要，往往採取某些直接、間接手段與辦法，如長期維持壟斷高價、通過影響政府部門抬高行業准入門檻等，排擠甚至阻止民營企業進入。

但從改革的進展情形以及推動均衡發展的要求來看，壟斷性行業的改革目

³¹ 課題組負責人：陳永杰、于丁柱，民營經濟大發展跨進歷史新時期—2005 年暨「十五」民營經濟發展報告，全國工商聯網站—<http://www.acfic.org.cn/cenweb/portal/user/anon/page/Acfic.page>。

³² 厲以寧，「發展非公有制經濟需要拆除『玻璃門』」，農村工作通訊（北京），2007 年第 1 期，頁 55。

前仍然只是動了冰山的一角，與一般競爭性行業或其他行業之間的改革幅度差距仍大，改革的意願及決心令人質疑。關於壟斷領域存在的問題，學者高尚全的研究顯示，當前壟斷性行業存在 6 個比較突出的問題：³³一是壟斷行業改革的範圍和層次還比較窄；二是壟斷行業進行有效競爭的市場環境尚未形成；三是壟斷行業中特大型國有企業改革嚴重滯后；四是監管制度改革剛剛起步，政府職能亟待轉變；五是立法滯后，不能依法有效約束各類市場主體的行為；六是普遍服務等配套制度安排不到位。也因此，民營企業要進入壟斷性行業似乎仍存有較大的障礙。

此外，除了大陸政府各部門制定的法律法規外，各省、市、縣級政府也存在行業壟斷和部門利益及地方保護主義的現象，因此在民間投資的市場准入方面限制頗多。如廣東省東莞市的 80 個行業中，允許外資企業進入的有 62 個，而允許民營企業進入的只有 42 個，由此不難看出，民營企業在進入市場方面就顯現出與外資、國有企業有嚴重不平等的現象。³⁴

為改善行業准入，創造更加公平的市場環境，有學者建議應加快制定和完善各行各業准入的配套政策，切實貫徹國務院提出的「平等准入、公平待遇」的原則，進一步打破行政壟斷及基於行政的經濟壟斷，打破地方封鎖，推進行業准入政策與管理的公開化、公平化、規範化，為民營經濟創造真正公平競爭的市場環境。亦有學者建議應加快出臺《反壟斷法》，以突破國有企業對壟斷性行業的獨占現象。³⁵

二、融資貸款問題

現階段，大陸民營企業及中小企業融資難是一個明顯而殘酷的事實，與歐美相比，其中小企業自籌資金多在 50%~60% 左右，而在中國大陸民營及中小企業都以自我融資為主，其比重均高達 90% 以上，銀行給予的融資貸款均不會超過 7%。³⁶因此融資貸款難，是大陸民營企業經營者長期以來的痛。

³³ 國家發改委宏觀院《深化中央企業改革》課題組，「國企改革出現新情況和新問題—國企復甦」，中國改革報（北京），2007 年 8 月 2 日。

³⁴ 「民營企業融資的三難分析和基本思路、框架」，中國中小企業陝縣分網—<http://jx.smehen.gov.cn>，2007 年 7 月 31 日。

³⁵ 厲以寧，「應成立區域性中小銀行」，民營經濟文摘（北京），第 21 期，2006 年 12 月 29 日。

³⁶ 胡乃武、羅丹陽，「對中小企業融資約束的重新解釋」，經濟與管理研究（北京），2006 年 10 期，頁 45。

民營企業要能夠順利成長茁壯，所需的金融貸款支援必不可少。尤其是隨著市場准入的逐步放開，融資難問題已經成為民營經濟發展的最大障礙。根據國家統計局資料顯示，2005 年大陸內資企業中的民營經濟在 GDP 中的比重約為 50%，民營企業投資總量達 53,193 億元，5 年間增長 2.9 倍，平均每年增長 29.1%，明顯高於同期全社會固定資產投資 20.2% 的增長水準，也高於國有和外資的增長水準（見表 7），與此相對應的是民營投資占全社會投資的比重也在不斷上升。

表 7 2005 年民營經濟主要發展指標

指 標	2005 年	同比增長 (%)	占全國比 重 (%)	提高 百分點
民營經濟（城鎮）就業（萬人）	20,843	5.4	76.3	—
個體私營經濟（城鎮）就業（萬人）	6,326	14.7	23.1	—
內資民營經濟固定資產投資（億元）	53,193	38.2	60.0	5.4
私營經濟固定資產投資（億元）	13,999.4	80.6	15.8	—
內資民營企業稅收（億元）	17,029.4	31.2	55.2	4.7
私營企業稅收（億元）	2,715.9	36.1	8.8	1.0
民營企業出口總額（億美元）	5,392	34.9	77.8	4.7
私營企業出口總額（億美元）	1,122.3	62.1	14.7	3.0

資料來源：根據國家統計局、國家稅務總局、中國海關的資料測算整理。（轉引自中華全國工商聯網站）

此外，根據《2006 中國金融年鑒》資料顯示，民營企業近年來在銀行短期貸款上雖有微幅成長，但增加幅度太小，使得融資問題仍舊是制約民營企業，尤其是中小企業發展的重要因素。如 2005 年全國私營企業及個體戶的短期貸款僅為 706.2 億元，只占國家銀行對全體企業短期貸款總額的 1.7%；而 2005 年國企短期貸款金額為 28,904 億元，占全國比例 68.7%（見表 8），民企與國企在銀行貸款金額及所占比率差距甚遠。相對於民營經濟在國民經濟中的地位及貢獻，民營經濟在融資、貸款方面所受到的待遇，顯得比例太小。³⁷此

³⁷ 陳永杰、于丁柱，民營經濟大發展跨進歷史新時期—2005 年暨「十五」民營經濟發展報告，頁 52。

外，不僅在經濟不發達的大陸內地企業融資難，就是民營經濟十分發達的浙江溫州地區的民營中小企業也是貸款難，大多數中小民營企業在資本融通上表現為規模偏小且無穩定的資金市場配合。

表 8 國家銀行對國企及民企短期貸款及比例

單位：億元

項目	2000	2001	2002	2003	2004	2005
國家銀行短期貸款總額	49,242.1	43,679.8	45,800.67	47,987.46	46,164.0	42,045.65
其中國有企業短期貸款	34,041.8	33,911.5	34,673.53	34,746.07	32,691.41	28,904.39
國企貸款占全國短期貸款比	69.1%	77.6%	75.7%	72.4%	70.8%	68.74%
私營企業及個體戶短期貸款	354.4	425.9	392.42	539.70	741.51	706.22
私企貸款占全國短期貸款比	0.72%	0.97%	0.86%	1.1%	1.6%	1.7%

資料來源：作者根據中國金融年鑒 2006，頁 390 之資料自行整理。

雖然中共政府也試圖鼓勵國有銀行放寬對民營企業的融資貸款，然而大陸整體的金融政策改進的效率及幅度均不甚理想。主要原因有二，一是國有商業銀行和主要股份制銀行仍在信貸上對中小企業及民營企業有種種不合理的條件限制，使得相當大一部分在經濟效益、社會信譽和管理制度方面已經達到提供銀行信貸條件要求的民營企業、中小企業仍與銀行信貸無緣；二是社會普遍呼籲多年的允許設立以民營資本為主的專為中小企業服務的區域性中小銀行的建議，一直不為主要金融管理部門認可。

另有學者認為民營企業之所以不容易融到資金，從主觀方面看可能還有 3 個原因：一是相當一部分民營企業沒有按照規定建立賬目，即使有賬目也是比較混亂，漏洞甚多，經不起檢查，因此金融機構不願貸款給它們，它們自己也難以通過直接融資方式融資；二是不少民營企業由於抵押物不足，無法從金融機構那裡借到錢；三是有些民營企業信用資訊不明，信用紀錄不清楚。正是上

述主觀原因使民營企業融資困難，它們往往只能依靠自我積累、慢慢「滾雪球」，或者通過非正式渠道融資。³⁸

由於大陸銀行體系給鄉鎮企業和個體私營企業短期貸款比例過低，2005年大陸銀行短期貸款餘額中鄉鎮企業和個體私營企業只占 11%。因此大陸學者建議為了解決民營企業貸款難的困境，應允許並鼓勵成立區域性中小銀行，或由政府財政出資成立中小企業信用擔保機構，或在全國範圍內建立中小企業信用評估體系和社會誠信體系，減少銀行徵信成本，提高企業失信成本。³⁹此外，為了促進民營企業的發展壯大及解決融資難的問題，亦有學者建議具有條件的大中型民企可採創業投資、開闢第二板市場、到境外上市等方式進入證券市場直接融資，以徹底解決籌資困難的問題。⁴⁰

三、外部環境的影響

外部環境的影響主要是指民營企業所處的競爭環境並不公平，主要可歸納為法制不夠完善及政策不公平所致。另外在 2001 年 12 月中國大陸加入 WTO 之後，外資企業及跨國企業的大舉入侵，也導致民企面臨的競爭加劇，經營環境更為嚴苛。

法制不夠完善

大陸現行調整企業法律關係的法律法規仍然是按照所有制、投資主體、組織形式、投資區域等原則制定的。在一些具體的立法中，民營企業仍然不被重視甚至受到歧視。此外，大陸調整民營經濟的法律主要是一些單項的法規，這些法規只是規範某類民營經濟的組織和活動，僅是針對一些具體行為活動加以局部調整，而沒有從國家宏觀經濟調控的高度對民營經濟加以規範和立法。⁴¹

另外，在現有的法律框架內，保護個人產權的法律規定不夠明確，缺乏對民營企業物權、債權的完整規定；⁴²對民營企業職工的合法權益保障缺乏一定的法律依據，已有的依據也難以真正落實；民營企業業務核算、會計監督、稅

³⁸ 厲以寧，「切實解決民營企業融資難問題」，2006 年 3 月 8 日，人民網—
<http://theory.people.com.cn/BIG5/49154/49155/4177092.html>。

³⁹ 厲以寧，民營經濟文摘（21 期）。

⁴⁰ 楊建新，「民營企業直接融資問題研究」，山西統計（山西），2001 年第 7 期，頁 27-28。

⁴¹ 楊萬東、杜海強、敖咏，「我國民營經濟發展問題討論綜述」，經濟理論與經濟管理（北京），2007 年第 7 期，頁 76-80。

⁴² 大陸物權法雖已於 2007 年 3 月通過，並將於同年 10 月 1 日起施行，惟相關配套法規尚待擬訂中。參見姜志俊，「中國大陸《物權法》對臺商的影响與因應」，展望與探索月刊（臺北），5 卷 7 期，頁 78-88。

額核定等沒有嚴格的制度約束或雖有一些規定，但澈底執行卻不得法、不得力，人為性、隨意性較大；與發展民營企業相關的法律制度尚未形成體系，而現存有些規定的口徑尚待統一規範。這在大陸市場經濟秩序不很規範的當前，所表現出的即為一種依靠人際關係經營、向政府要政策及鑽法律漏洞創業的行為。⁴³

政策不公平

大陸學者段立明認為中共政府在公共政策的制訂和制度供給上，受到各種利益集團的影響，總會帶有某種傾向性。長期以來，對民營經濟的公共政策的最突出特點就是系統性的「次國民待遇」問題，這種差別典型地體現在對民企與外企的待遇上。如稅收、用地審批、進出口經營權、金融支持等方面。⁴⁴

民營企業競爭環境不公平，主要表現在政府的管制過多。過多的政府管制會造成政府法律法規較大的隨意性，從而導致民營企業無信心和無耐心，企業行為短期化。目前大陸政府對民營企業的發展給予了相當程度的重視，但卻更多體現在「治標不治本」的一些細節方面，如註冊、稅收、減免費用等方面。其實，民營企業最需要的是有一個公平的競爭環境及市場准入的自由。⁴⁵

地方政府一些行政執法機構只顧收費罰款，而不向企業提出整頓改革措施、出示具體依據和提出建設性意見，並藉此吃、拿、卡、要、壓；某些依附於政府主管部門的中介機構，憑藉行政授權強制「服務」，向企業收取高額費用；一些單位和組織更是經常對民營企業亂收費、亂攤派、亂集資、亂罰款，以此作為維持聘用人員的日常開支、增加自身福利、抬高自身名譽的一個重要來源。

此外，大陸政府對個體工商戶的政策管制太多、太嚴、太死、罰款也太重，並且存在亂執法、重覆執法、交叉執法的現象，使個體戶的生存環境愈來愈困難，也因此導致個體工商戶數目在 2000 年至 2004 年大量減少。造成此種不正常情況的另一個重要原因則是稅費過重。學者厲以寧曾舉一位大陸個體戶經營一家手扒雞店為例。「當這位個體戶來到縣衛生監督所辦衛生許可證時大吃了一驚，健康證、衛生許可證、檢測費等，竟然每月要交 3,600 元，手扒雞

⁴³ 靳能泉，「民營企業發展障礙及對策」，*全球科技經濟瞭望*（北京），2004 年第 6 期，頁 38-40。

⁴⁴ 楊萬東、杜海強、敖咏，*經濟理論與經濟管理*，頁 77。

⁴⁵ 王麗敏、李亞民，「民營企業存在的問題及對策」，*農場經濟管理*（黑龍江），2004 年第 4 期，頁 34-36。

店一個月賺不到 2,000 元」，於是這家個體戶只經營了極短時間後即關門停業。⁴⁶此外學者張秀生、海鳴也指出，民營企業面對的稅外收費名目繁多，收費範圍隨意擴大，不按標準收費，重覆多頭收費；且收費方式及手段沒有規範，亂收費現象嚴重。多數部門重收費、輕管理，有的部門甚至只收費不管理，個別職能部門則以罰代管，重罰款、亂罰款現象泛濫，使民營企業經營愈加困難。⁴⁷

外資的競爭

另外加入WTO也給民營企業帶來了一定的衝擊與挑戰，除了市場與人才競爭的挑戰外，外資企業及跨國企業的規模及併購的能力，也對民企造成了一定的壓力。根據相關研究指出，自 2000 年以來，跨國公司直接併購大陸企業，尤其是龍頭企業的案例開始逐步增多。在輕工、化工、醫藥、機械、電子等行業的許多重要領域，跨國公司的產品也已占據大陸三分之一以上的市場份額。⁴⁸

國企改革過程中，鼓勵民企參與產權併購被認為是一條很好的改革之路。事實上，大陸各地區在推進國企改制的過程中，也在採取各種措施鼓勵民營資本的參與，私營企業參與國企改革的成功案例已經隨處可見。惟在中國加入WTO 之後，民企收購國企的腳步放緩，反而是外資或大型國企在參與併購的活動，甚至部分民企也在被併購重組之列。

根據資料顯示，外資企業在上世紀 90 年代即已悄悄進入中國開展併購活動，惟跨國公司在大陸採取的併購投資在總投資中所占的比例較低。據聯合國貿發會（UNCTAD）的統計，迄 2001 年，外資在中國的跨國併購金額每年大約在 10 億~20 億美元左右。⁴⁹惟近年來則有大舉進入中國併購的趨勢。

因此目前我們看到的是，在大陸企業併購市場中，民營企業與中央國企和大型跨國公司相比，總體呈現退守之勢。再加上大陸民營企業集團的德隆、格林科爾倒塌之後，社會對不按照規範運作和整合失敗的怨氣遷怒到了併購交易本身，對參與併購交易的企業或集團的要求大大提升，基本上這對民營企業尤其不利。據大陸證券市場資料顯示，2005 年有 110 多家上市公司併購案件，

⁴⁶ 厲以寧，厲以寧論民營經濟，頁 47。

⁴⁷ 張秀生、海鳴，「論民營經濟的可持續發展」，學術研究（廣州），2006 年第 11 期，頁 48-52。

⁴⁸ 陳華、孔令林，「反思外資併購」，企業管理雜誌（北京），2007 年第 8 期。

⁴⁹ 「跨國公司併購與大型國有企業改革」，輯於陳佳貴，經濟改革發展中的若干重大問題研究（北京：社會科學文獻出版社，2006 年 7 月），頁 245-254。

惟併購方明顯為民營企業的不超過 20 家，而作為出售方，明顯為民營企業的超過 30 家，⁵⁰民營企業在併購市場上明顯呈現弱勢。

在目前併購市場上，最大的矛盾就是民資與國資、外資力量不匹配的問題。民資要想在併購市場上鼎足而三，就需要有更為有效的制度安排，特別是融資和准入的支持。

此外，國有央企、外資與民資這三大勢力爭奪的焦點還是有一定差異。大體上說，中國的基礎性、戰略性產業還是央企的專屬領域，只有一些大型跨國企業借助特定的形式才能進入。外資和民資主要的併購目標還是地方國資手中的企業，在外資和民資眼中，地方國企正是併購的金礦。更何況，有時在併購中民營企業要收購遠較自身實力強的國企，難免要運用一些超常的融資手段，使得這類併購看上去總有點「小魚吃大魚」的味道。

近年來外資在大陸併購活動的升溫，也開始引起大陸民眾及企業界人士愈來愈強烈的關注。從美國凱雷投資集團收購中國最大的工程機械製造企業徐工機械，到法國SEB收購大陸國內炊具行業的巨頭蘇泊爾，無不引發產業內外的一片反對、質疑的聲音。或許外資跨國企業併購大陸國有企業，並非真正想要好好整頓經營原有的國企，反而是站在全球性戰略的高度在大陸布局，或者僅是想要削弱大陸的競爭對手而採取的併購行為；且併購後，不少國企失去了自主創新的主動權，影響大陸產業自主創新的能力。顯示出一些國企在併購中讓出國有控股權，並未達到吸引外資技術及壯大自己的目的，反而陷入自有品牌的弱化及逐漸喪失生命力的下場。因此在此情勢下，或許也是民營企業併購國企的大好機會，未來如果大中型民企在市場准入及融資貸款方面，能獲得適當的協助，也不僅在國內獲有併購的機會，甚至也可以赴海外發展，併購外資企業，達到「走出去」及開發世界市場的目的。⁵¹

伍、國企改革中「國進民退」的隱憂

正如前所述，國企改革之所以要採「國退民進」的方式進行，很重要的一個原因是民營企業具有較佳的績效所致。如諾貝爾經濟學獎得主、著名的西方

⁵⁰ 林永廷，上海國資，頁 8-12。

⁵¹ 吳敏，「我國民營企業的現狀及其發展模式」，經濟體制改革（北京），2005 年第 3 期，頁 62-64。

經濟學家弗里德曼（Milton Friedman）在論及產權問題時有一個非常通俗的關於「花錢辦事」的說法。⁵²民營企業由於「花自己的錢辦自己的事」，因此既講求節約又講求效果（民企特徵）；但國有企業則是「花別人的錢辦別人的事」，既不講求節約又不講求效果（國企特徵）。因此大陸國有企業在改革進程中即以「抓大放小」及「國退民進」為主流，惟在國企改革的基調上並未特別強調「國退民進」，而是以有退有進來加以說明。因此民營企業在進入部分特殊產業或領域上，就難免會遭遇到有意或無意的歧視或政策不公現象，也間接導致「國進民退」的現象發生。

其實近年來國企改革之所以會產生「國進民退」現象，主要即在於部分壟斷產業並不歡迎或不願意民營企業進來參與。而中共政府為壓抑經濟過熱所採行的宏觀調控政策，有時候也間接打擊民營企業在部分產業領域的發展。

如 2004 年上半年中國大陸實施宏觀調控措施時，國家發改委針對鋼鐵、電解鋁、有色金屬等行業提出一些政策，即不利於民營企業的發展。當時一些民營企業，特別是擴張速度比較好的民企集團，或多或少均面臨一場生存的危機；相對的，當時國有企業或國有壟斷企業，在此過程當中地位得到強化，利益也得到保障。⁵³

又如 2006 年 12 月 19 日，大陸國家資產管理委員會發布《關於推進國有資本調整和國有企業重組的指導意見》，提出推進國有資本向重要行業和關鍵領域集中，增強國有經濟控制力，並發揮主導作用。國資委解釋說，國有企業將在關係國家安全和國民經濟命脈的軍工、電網電力、石油石化、電信、煤炭、民航、航運等 7 大行業保持絕對控制力（由國有絕對控股），在另外 9 個基礎性和支柱產業領域也要保持較強的控制力。即表示對屬於關係國家安全、資源壟斷和國民經濟命脈的類型產業，必須以國有企業為主，原則上不開放外資或民營企業經營。⁵⁴由於國資委對於國有企業的加持，再加上國有資產改制重組後實力大增，於是民營企業進入這些行業的大門有逐漸關閉的傾向。

⁵² 經濟學理論指出，在給定的條件下，經濟人要追求利益的最大化。因此同樣的道理也存在有人「花錢辦事」的四種類型：1.花自己的錢辦自己的事，既講求節約又講求效果；2.花自己的錢辦別人的事，只講求節約不講求效果；3.花別人的錢辦自己的事，只講求效果不講求節約；4.花別人的錢辦別人的事，既不講求節約又不講求效果。參見王東京，*改革*；另請參見「趙紫陽與佛利民的對話」，輯於張五常，*存亡之秋*（臺北：遠流出版社，1989 年 8 月），頁 110。

⁵³ 鍾偉，「經濟調控＝國進民退？」，*當代經理人雜誌*（北京），2004 年第 7 期，頁 18-20。

⁵⁴ 秋風，「國資委就有權圈定壟斷禁區？」，*中國經營報*（北京），2006 年 12 月 25 日，參見中國經營網—<http://www.cb.com.cn/News/ShowNews.aspx?newsId>。

此外，根據近期媒體報導，指出中國大陸經濟改革正出現民營企業被國有化的情況，「國進民退」成為大陸國企改革史上一個新的現象。報導指稱，在這場「國進民退」潮中，最突出的就是壟斷行業。儘管 2005 年 2 月頒布的《非公經濟 36 條》，允許民企進入金融、電力、電信、鐵路、民航、石油等壟斷行業和領域，但是由於這些行業的高門檻，使民營企業一直在觀望。⁵⁵

根據相關資料顯示，某些壟斷企業在實際上更加排擠民營企業。面對民營企業部分地、逐步地進入某些壟斷行業和領域，一些壟斷企業出於維護自身超常利益與抵禦市場競爭的需要，往往採取某些直接、間接手段與辦法，如長期維持壟斷高價、通過影響政府部門抬高行業准入門檻等，排擠甚至阻止民營企業進入。以下即為部分領域中民營企業近期投資所遭遇的政策瓶頸：⁵⁶

一、金融業：2006 年 2 月 1 日，大陸銀監會頒布施行《中資商業銀行行政許可事項實施辦法》，與同一時間公布的《外資商業銀行行政許可事項實施辦法》相比，對中資銀行的規定多了若干限制條件，更苛刻的是明確規定「發起人股東中應當包括合格的境外戰略投資者」，顯然給予外資更多的優惠。

二、石油業：2007 年 1 月，商務部頒發的《成品油市場管理辦法》開始實施，但辦法中明確規定油企的油庫容積須達到 1 萬立方米、註冊資金不得少於 3000 萬元人民幣，使得眾多民營企業只好望而卻步，大陸地區的河南省、重慶市、瀋陽市等地不少民營油站被迫委身於國有石油企業，或遭其併購。

三、煤礦業：2006 年以來，在地方政府啟動煤礦產權制度改革中進入山西省的民營資本一敗塗地，能獲生存的民企只有少數幾家。

四、鋼鐵業：2005 年底，國家發改委頒布《促進產業結構調整暫行規定》和《產業結構調整指導目錄》及鋼鐵、水泥、汽車、鋁業等產業政策，多數民營鋼鐵企業被認為將在「盛世中被清場」。

五、航空業：2005 年被認為是民營航空元年，14 家民營航空公司應運而生。然而融資不易、成本高昂、人才短缺等難題，令大多數民營航空公司迄今沒能擺脫虧損的窘境。

六、鐵路建設業：2006 年 3 月，鐵道部新聞發言人王勇平表示，在鐵路建設領域，客運允許非公資本進入但不可獨資，且國資要絕對控股，民營資本

⁵⁵ 羅洪嘯，香港文匯報。

⁵⁶ 羅洪嘯，香港文匯報。

明顯受限。

此外，如中石化和中石油兩大巨頭擁有國內原油 90% 的開採權，集開採、進口、加工、批發、零售於一身，是具有壟斷特權的企業。這些壟斷性行業大都抗拒「國退民進」式的改革，也對民企懷有敵意，甚至藉機吞併民企。

目前，大陸的專家學者們很少對定位於基礎性和公益性領域的新國有資本作出評論，對新設立的國企也大多持觀望態度，但對國有企業和中央國企以贏利能力強為理由盲目擴張則抱有隱憂。主要原因在於：「新國資運動」加大了大陸國有經濟布局調整的難度和風險，直接影響到大陸的市場化水平和國民經濟的運行效率，並擠壓民營企業的發展；國有資產重新投資經營性領域，使經營性國有資產過於龐大，將增加未來國資委的監管難度，且「國進民退」也不符國企改革的主流方向。⁵⁷

此外，民營企業的發展不但受制於政府政策的制約，還在貸款等方面居於資金劣勢，使得民營企業更不易與國有企業競爭。因此，大陸部分產業界人士和專家擔憂，民營企業會被排擠到主流經濟之外，後果將會阻礙中國大陸市場經濟的發展。甚至有學者批評，如果隨便一個政府部門都可以凌駕於市場、社會之上，行使設立壟斷、禁止他人進入的權力，則中國就將永遠與法治下的市場秩序無緣。⁵⁸

陸、結 論

中國大陸歷經 20 餘年的國有企業改革，每一階段均有其特色及侷限；而民營企業則依靠改革開放的政策，始終以其堅韌的生命力在市場上奮鬥求存。大陸國企改革中「國退民進」的現象，只不過顯示出國有企業在競爭的市場中已逐漸無法適應激烈的競爭，主動或被動的退出。再加上大陸政府實施「抓大放小」的改革政策，也加速中小型國企退出市場，並給予民營企業更多的生存空間。

然而，中國大陸也堅持實施社會主義市場經濟，因此在改革開放的過程中，不願在產權改革上做過多的讓步與改變，因此仍保留相當數量的大中型國

⁵⁷ 國家發改委宏觀院《深化中央企業改革》課題組，「國企改革出現新情況和新問題—國企復甦」，中國改革報，2007 年 8 月 2 日。

⁵⁸ 秋風，中國經營報。

有企業，並堅持對屬於關係國家安全、資源壟斷和國民經濟命脈的產業，必須以國有企業為主，也間接影響民營企業的進入及發展。再加上近年來部分大型國有企業運用資本優勢主動介入競爭性領域，使原本規模及資本屈居劣勢的民營企業遭到被併購或重組的命運，也使得產業界憂慮是否會形成「國進民退」的反改革現象。

國企改革中「國退民進」雖引發管理人收購（MBO）、國企資產流失及公平、原罪等問題，但透過適當的修法及相關的配套措施，應能降低其負面的影響，民企也應能逐步進入相關競爭型的產業領域，以取代國企的角色。

而民營企業在近年發展過程中，雖有《非公經濟 36 條》的鬆綁，但市場准入的問題，在實際層面上仍無法解決，「玻璃門」現象依然存在；貸款融資也始終困擾著民企發展，政策及法律的歧視或落後，也一併制約民企的快速增長，但透過時間的洗禮及市場經濟的健全發展，未來狀況應會有好轉的跡象。

儘管國企的經營效率不如民企，但在大陸政府官員的堅持及社會主義的大帽子之下，要想讓國有企業退出壟斷性或基礎性產業或許仍言之過早，且近期部分相關政策明顯有利於國企，而不利民企的發展，使得「國進民退」的隱憂逐漸浮現，也令主流的經濟學者呼籲國資委及相關部門要注意國企利用現有優勢併購整合民企的反常現象。

不論是「國退民進」或「國進民退」，根本的問題仍在於在市場經濟體制下，企業的基本組織形式是以國營為主還是以民營為主？正如中華工商聯副主席段永基的看法，認為市場經濟應以民營企業為主體、為主導，而不是以國有企業為主體、為主導，但是現在中國大陸還是要以國有企業為主體，因此在這種情況下，很有可能形成一個不倫不類的市場經濟，而非真正完善的市場經濟。⁵⁹

中國大陸民營企業經過 20 多年來的發展，雖然歷經各種折磨與考驗，但始終充滿活力與戰鬥力，就是因為它們是「花自己的錢辦自己的事」，產權歸屬清晰。而現在由國資委派出的「出資人」代表，顯然跳不出「花別人的錢辦別人的事」的模式，它的效率及成果也是令人質疑的。

國有企業的改革或民營企業的發展，不是政府的政策可以干預得了的，事實上，在市場經濟的發展上，任何人為的政策都不具有絕對的約束力。不論是

⁵⁹ 羅洪嘯，香港文匯報。

「國退民進」或「國進民退」，或是「有進有退」，都要視整體大環境的發展而定。由於國企改革及民企發展關係著大陸經濟發展的速度及成敗，或許在「國退民進」的主流發展進程中，偶而發生「國進民退」的非主流現象，也是中國大陸經濟發展過程中所不可避免的必然插曲。