

郑永年：政府可以成为中国企业“帮手”吗？

2019年4月2日 3:30 AM 文/郑永年 来自/联合早报



华为卷入中美博弈，政府与企业之间的关系也随之受到关注。（法新社）

就政府和企业之间的关系来说，中国具有数千年的经验。概括地说，中国自古至今具有三层经济（资本）结构，即顶层的国家资本、低层的自由资本和政府—民间资本互动的中间层。

在中国文化中，经济永远和政治分不开，因为经济仅仅是政府管理社会的一个有效手段。或者说，政府永远把管理经济视为是自己内在的责任。因此，历史上，政府在诸多重大领域负有最重大的责任，包括基础设施建设（即西方所谓的“水利社会”）、社会救济和应付危机、平准市场等等。同时，社会也一直把这些视为是政府不可推卸的责任。不过，经验地说，传统上，政府本身基本上只起到一个“维持秩序”的作用，而非积极的作用。西方近代以来所产生的“重商主义”没有发生在中国的传统。

在海外，唐宋之后和明清以降，政府反对企业的“走出去”。尽管在海外有众多的华人企业家群体，但这些群体是没有任何来自政府的支持的。王赓武先生因此称之为“没有帝国的商业群体”。这和近代以来欧洲国家的企业形成了鲜明的对比。葡萄牙、西班牙、荷兰、英国和法国的企业之所以能够创造一个“海洋时代”，最主要的一个原因就是这些国家的企业（无论是以商业为目标的航海还是后来的“东印度公司”），都是有国王或者政府在背后支持。很难想象没有政府在财政上的、甚至军事上支持，这些欧洲企业能够在全世界“横冲直撞”。

近代殖民地主义和帝国主义，西方企业是内在一部分。中国因为政府反对企业“走出去”（即“海禁”），而失去了一个海洋时代。而所谓的“朝贡体系”也明确地体现出这一点。“朝贡体系”是单边的开放政策，即外国人得到中国皇帝的许可就可以在中国经商，但中国皇帝从来不会要求对方也向中国开放。

政府需要成为企业的“帮手”，这是一个近代课题。进入近代（也就是和西方有接触以来），中国连连被拥有强大经济和军事力量的西方国家所打败。在“实业救国”的思路下出现了政府如何促进企业发展、至少帮助企业发展的思考。近代有官办、官督商办和商办企业之分，也说明了政府和企业两者之间关系的变化，从传统上政府管理经济事务向政府促进经济发展转变，即从被动的角色向主动的角色转变。毫无疑问，近代以来，经济发展成为政府责任的一部分。

经济发展作为政府的责任，在当代中国又具有了新的内容。如果说近代政府促进企业（经济）发展主要是为了“救国”，在当代同样的政府行为除了继续推动国家发展之外，更关乎于政府本身的合法性。如果和西方政府作比较，中国政府的合法性资源是不同的。

在西方，经济基本上属于企业家的事务，而非政府事务；不仅如此，政府干预经济事务被视为不具有合法性。西方政府的合法性来自于选举政治，即政治本身。在中国，因为不存在西方那样的选举制度，政府的合法性更多地是来自于对经济发展的推动，借此来向社会提供福利。同时，也正是因为没有选举制度，政府很难通过计算选票来获取合法性，经济发展对政府合法性的重要性变得更加显著。

政府“帮助之手”帮了谁

在当代，政府是如何对企业行使“帮助之手”呢？这只“帮助之手”仍然体现为三层资本形态上。

第一，政府本身履行企业家的角色，即学术界称之为政府的企业化（corporatism）。传统上就存在政府企业，但在推动经济发展方面从来没有像今天那样具有规模和发生作用。在地方层面尤其如此。自上世纪 80 年代以来，很多观察家早就指出，中国的县政府本身就是企业，至少在早期，经济增长更多的是来自地方政府之间的竞争，而非企业之间的竞争，即中国所说的“市长经济”而非“市场经济”。

不过，国有企业尤其是央企更是政府履行企业职责的象征，国企被纳入政府建制，其管理者更多地以官员的身份而非企业家的身份出现。尽管到今天国企只占不到一半的经济江山，但因为其在国民经济的关键领域的垄断和主导地外，被西方称之为“国家资本主义”。

第二，发展型政府或者发展型国家。在这方面，中国和东亚其他经济体的经验没有多少差别，即政府大力支持一些其认为是重要的（往往是大型的）民营企业。也就是说，政府本身并非企业家，但辅助企业家来从事经济活动，推动经济发展。这主要发生在上述中间层资本，有人称其为“官商”，也有人称其为“裙带资本主义”。

第三，中小企业的发展。中小企业数量极大，流离于政府之外。除了秩序之外，它们对政府并无多大的要求。同时，政府除了管理和税收之外，对它们也不会有多大的要求。中小企业在解决就业和地方税收方面作用巨大，在大多数地方都能和政府处于双赢的格局。

因为中小企业大都是民营的，它们能否得到发展取决于空间环境。那些国有企业占据主导地位的地方（例如东北），中小企业生存空间不大；而那些国有企业不占主导的地方（例如浙江和广东），中小企业生存和发展空间就很大。

这三个层面都形成了不同的政府和企业之间的关联。不过，在很多方面，政府在扮演“帮助之手”上仍然缺乏经验。宏观产业政策就出现诸多问题。产业政策对大多数经济体都很重要，属于“发展型政府”的日本、韩国、新加坡等一直有产业政策，促成这些经济体周期性的产业升级。很多欧洲国家也有产业政策，例如德国最近就提出了工业 4.0。

但在中国，产业政策首先面临的一个问题就是对谁的产业政策？对国有企业、大型民营企业还是中小企业具有不同的产业政策吗？还是平等地对所有类型的企业？这里，不平等歧视性产业政策是显见的。直到最近有关方面才提出政府和企业的“中性”关系，即政府对各类企业没有偏好。不过，这更多的可能只是理论层面，而非在实际层面。在不存在趋于“中性”的制度环境下，政府偏好不可避免。例如处于垄断地位的国有银行，其服务对象一定是国有企业和中间层的大型民营企业，很难想象大型国有银行会产生服务于中小企业的动力机制。

对国有企业，政府强调越做越大。但结果并不必然越做越强，而是相反。显然，政府在这里并非是“帮助之手”。因为保护国企垄断，国企占据了太多的经济空间，但没有竞争力。另一方面，对民营企业，政府没有提供足够的经济空间，同时产权保护不力，企业家担忧财产和生命的安全。

产权保护最近因为中美贸易战而变得重要起来，但产权保护的概念并非现在才提出来，这是一个老概念了，只是这么多年来在这方面政府没有作很多的努力。更多中小企业处于“自生自灭”的“无政府”状态。不过，这反而成为很多中小企业的优势，因为它们在“弱肉强食”的环境下长大，竞争能力很强。很多中间层的大型民营就是从这个领域产生和发展出来的。不过，一旦长大，它们就必然和政府发生关系，一些是主动的，一些则是被动的。这可以从近年来的 PPP（公私伙伴关系）项目实施中看出来。

政府补贴是好事还是坏事

企业和政府发生关联，但政府并非一定扮演“帮助之手”，很多时候和政府的关联容易变成企业的劣势。政府可以从多方面“帮助”企业，包括土地、环保、劳工和金融等方面。在企业的早期阶段，这些“帮助”可以很重要，但政府过度的“帮助”马上会成为企业发展的阻力。

政府对企业的补贴一直为西方国家所争议，认为是不公平竞争的重要来源。但就中国企业来说，政府补贴到底是好事情还是坏事情呢？在大多数的情况下可以说是坏事情。因为政府的补贴，政府很容易把一个企业培养成政府自己的企业，成为政府赚钱的工具，同时必然损害企业的竞争能力。太阳能板生产就是一个案例，政府大量的补贴马上就导致了这

个领域的产能过剩，直至最后的倒闭。这样的例子实在太多。AI（人工智能）是最近的例子。和美国比较，中国在AI方面实际上具有很大的优势。

不过，大量的政府补贴正在很快地改变着企业的动机结构，很多企业正在从技术竞争转型成为政策寻租型。在政策“租金”巨大的情况下，企业哪有追求技术竞争力的动力呢？同时，这个领域更多的中小企业，因为政府看不上，它们就很难得到政府金融的帮助。不仅如此，它们本来所拥有的人才被那些得到政府“租金”的企业挖走。

在国际层面，政府的“帮助之手”更有问题，主要表现在国有企业“走出去”上。“一带一路”国有企业为代表，在“走出去”过程中往往重政治理性，轻经济理性。这被西方视为是不公平竞争。国有企业巨大，具有封闭性，对当地政府和老百姓缺乏关联，往往成为“孤岛”，被当地社会所“异化”。同时，国企所从事的项目贷款过于优惠，当地政府实际上很难成为“利益相关者”。西方污蔑中国在搞“债权帝国主义”，但实际上这应当是中国的担忧。中国必须考虑如何“走出去”之后“走回来”。如果当地国家不能还回贷款，中国如何处理呢？

政府的“帮助之手”也表现在民营企业（例如华为）“走出去”上。例如华为是以民营企业的身份“走出去”的。但一旦在海外出现事情，政府方面就立刻上升为国家之间的关系，也因此把经济事件转型成为政治事件。在国际舞台上，政治不可避免。西方（尤其是美国）针对华为也是政治。但政府在处理此类事情时采取什么样的方法，则是需要深刻考量的。

当然，这也反映在个体公民层面，一些公民出国出了事情，政府马上就会把之上升为国与国之间的外交事件。这可能是近代历史心态的反映，“受害者”情结仍然过深，民族主义的悲情到处可见。这种主观情感的外溢是可以理解的，但处理不了任何实际问题。

政府的“帮助之手”是很多国家经济发展的一个重要因素。东亚的“发展型政府”尤其是日本、韩国和新加坡，政府的“帮助之手”发挥到了极致。也不难理解，这些经济体也是二战之后能够逃避“中等收入陷阱”的少数经济体。传统上，这些经济体都属于儒家文化圈，把经济管理和经济发展视为是政府的责任。

在中国，在以往的数十年里，政府也是从各方面扮演了“帮助之手”，也是中国经济奇迹的重要因素。不过，在进入新时期之后，“帮助之手”本身需要进步。不进则退，政府和企业关系不转型，“帮助之手”就会逐渐演变成“掠夺之手”。在中国经济下行压力加大的今天，政府如何继续扮演“帮助之手”，无疑是需要人们认真思考的。

（作者是新加坡国立大学东亚研究所所长，文章仅代表个人观点）