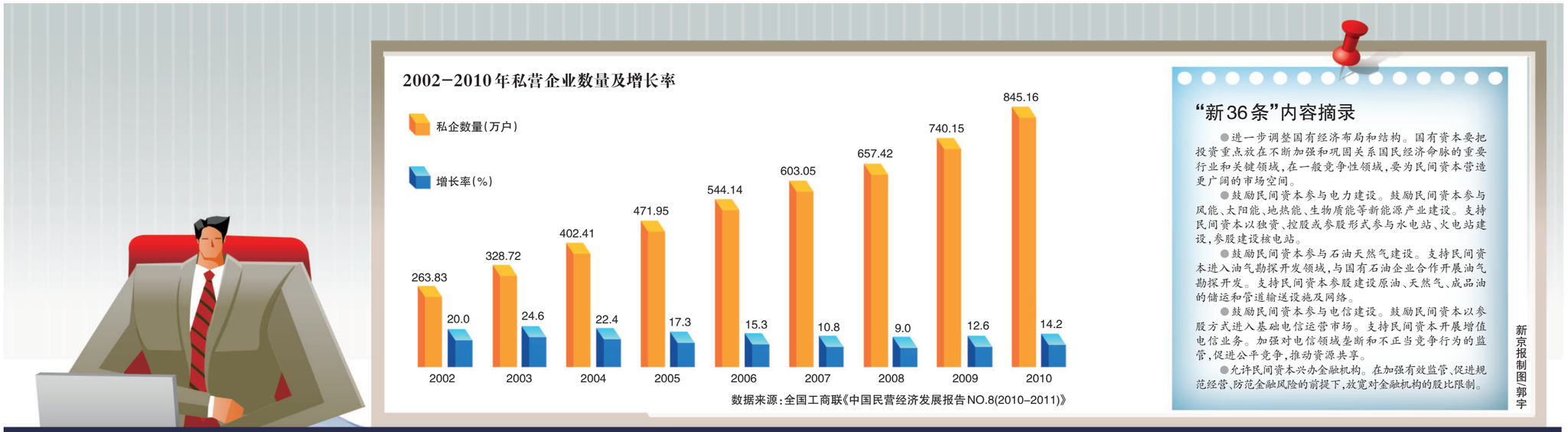
“新36条”推进缘何举步维艰？

面世近两年，细则迟迟不出让民企撞上“玻璃门”和“弹簧门”，业内认为，垄断利益是重要阻力

3月5日，国务院总理温家宝作政府工作报告时提出，将支持非公经济发展列入今年改革的重点任务，要求完善和落实促进非公有制经济发展的各项政策措施。一个月前，温家宝在中南海主持座谈会时说，推进垄断行业改革是经济体制改革的重要任务。“新36条”没有落实，民间资本进入就遇到玻璃门、弹簧门。今年上半年一定要把实施细则制订出来。20天前，国家发改委召集45个相关部门开会，要求鼓励和引导民间投资。发改委主任张平称，两年来，“新36条”的实施细则进展总体情况不理想。

“新36条”面世近两年，细则为何迟迟不出？幕后的阻力是哪些？本报记者追溯“新36条”渊源，并采访相关人士，探究其中答案。



无细则民企“空欢喜”

> “新36条”给不少民企带来憧憬，由于没有实施细则，民企撞上的是“玻璃门”和“弹簧门”。

“新36条”，全称是《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展若干意见》，出台于2010年5月。之所以称为“新”，是相对于7年前出台的老36条，即“非公36条”。

2005年，国务院出台《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》，被称为新中国成立以来首部以促进非公经济发展为主题的中央文件。因文件内容共36条，通常被简称为“非公36条”。

作为政府对民营经济认可并予以扶持的标志，“非公36条”出台时曾被不少民企奉为至宝。根据这个规定，只要是政府没有禁止的领域，民营资本就可以进入。

5年后，“新36条”再出台，进一步明确了民营资本可以进入能源、军工、电信、航空等传统垄断行业，也曾给不少民企带来憧憬。

但由于没有实施细则，民企只能“空欢喜”，不少民企戏称这是“玻璃门”和“弹簧门”，一是看不见门，二是进去了又被弹出来。

作为民营油企的代表，全国工商联石油业商会执行会长齐放多年来一直呼吁国家赋予民营油企进口权。他告诉记者，2005年时自己信心十足、2010年是信心不足，如今是没有信心。

“利益集团、利益格局，势力大，难撼动。民营企业弱势群体没有力量进入这些行业领域。这些行业早以被央企垄断把持，座无虚席，难就位。以石油行业为例，民营石油不知应该从哪里进入。”齐放说。

消除垄断障碍进展慢

> 此前11个省份发布了实施细则，在金融、铁路、能源等领域，“新36条”的推行进展缓慢。

“新36条”2010年5月出台。7月，发改委出台重点分工意见，将重点分工一共分成40项，落实到每一项都有一个到三四个部门负责落实。

9月，发改委再发通知，要求各部门、各地方提出贯彻落实的工作计划，包括时间表。11月，国务院办公厅转发了发改委卫生部牵头起草的《经营鼓励和引导社会资本举办医疗机构的通知》，这个是国务院出台的第一份落实新36条的实施细则。

截至去年5月，“新36条”出台一周年，共有北京、广东、浙江、江苏等11个省份正式发布了实施细则。如北京明确提出要重点引进民间资本进入城市开发建设现代产业发展和基础设施、公共事业、社会事业等市场化建设进程，并可以获得补贴；广东明确提出鼓励民间投资进入重点产业，还要制定重点项目的计划，要给予建设用地、资金扶持和审批的绿色通道。

在公众关注的金融、铁路、能源等领域，“新36条”的推行进展缓慢。

作为牵头单位的主要负责人，国家发改委投资司副司长罗国三在“新36条”出台一周年时曾说，“‘新36条’的重点任务就是要消除民间资本进入垄断行业存在的障碍，国务院领导在一开始就对这个问题定了调子。我在工作当中也感觉到这项任务非常具有挑战性。”

罗国三表示，就此问题，国务院领导曾专门作批示，并在2011年春节后开始督察，要求发改委将各部委进展情况及时上报，明确工作重点、工作步骤。

“新36条”无细则难行

> 有些部门文件被指未按“新36条”行事，如果细则制定并落实，则被认为是对相关部门削权。

对于“新36条”有令难行，中国国际经济交流中心副秘书长陈永杰曾直言，关键在于一些部门对于国务院政策不落实、有选择地执行，甚至在一些政策上还与国务院的政策有冲突。

陈永杰曾直接参与了“非公36条”的起草制定，也就“新36条”条文提出过建议，并且深入到民营油企等企业调研。

他将各部门落实实施“新36条”分为四类：一类制定出台措施、一类正在制订、一类没有动静、一类是政策有保留。

陈永杰拿近年来问题突出的民间金融领域举例，“‘新36条’的第18条明确规定：“允许民间资本兴办金融机构，鼓励民间资本发起或参与设立村镇银行、贷款公司、农村资金互助社等金融机构”。

“这两句话说的再明白不过了，稍微有点文化就明白什么意思。我们现在一些部门文件，还按照老36条规定来实施细则，民间资本要办金融机构可以，必须有法人、商业银行要作为一种发起单位，而且控股要20%以上。”陈永杰说。

一位不愿具名的部委官员表示，“新旧36条核心就是政府要降低民营经济投资的门槛，虽然地方跟进得很紧，但如果相关的部委不制定具体的落实细则，民营企业根本无法实施。落实的主要责任还在各相关主管行业的部委，落实的核心其实就是要削自己的权，放自己的权。”

该官员认为，政府的职能应该是为所有资本提供公平的竞争环境。

“嘴里的吐出来不易”

> 专家认为，央企经多年发展，要“把吃到嘴里的吐出来”确实不易，应找一个大家都能接受的改革方式。

两会期间，与会的郭广昌、刘永好等民营企业家均对“新36条”的落实寄予厚望。而在不少民营企业家心中，多年来细则无法落实还有一个强大的既得利益群体的阻碍，那就是国企和央企。

人大经济学院副院长、教授刘瑞对记者表示，民企发展不好，有行政垄断以及民企自身等多重原因，但确实在一些垄断行业，一些央企经过多年发展，已形成上下游一体化的产业链，这时候要把其中的一块拿出来与民企共同发展，相当于“把吃到嘴里的吐出来”，确实不容易。这方面要继续摸索改革的方法，找到一个大家都能接受的方式。

回顾改革开放30年的发展历程，民营经济、非公经济一步步从社会主义经济的“补充力量”发展到社会主义市场经济的“重要组成部分”，后来才有了与公有制经济“平起平坐”的地位。

今年的《政府工作报告》中再次提到，毫不动摇地巩固和发展公有制经济，毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展。

早在2002年党的“十六大”就提出过这两个“毫不动摇”。2004年，“国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展”被写入中华人民共和国宪法修正案。

在此背景下，2005年国务院颁布了“非公36条”，被认为是新中国成立以来，第一部全面促进非公有制经济发展的政策性文件。

2010年出台的“新36条”，除了是为应对国际金融危机，“更重要的是坚持和完善社会主义初级阶段基本经济制度、完善社会主义市场经济体制的一个长久之策。”罗国三说。

细则出台必须要适用

> 据透露，细则不但保证上半年出台，而且必须能适用，如果有部门认为有困难或不适宜出，要及时上报。

国家发改委主任张平日前在两会记者招待会上透露，目前从全国所有制结构来说，民营经济已占大半壁江山。去年固定资产投资增长23.8%，民间资本增长了34%。

不过，民营经济在不少领域尤其是垄断行业仍未获得与国企同等待遇。陈永杰认为，“非公36条”落实难还有一个重要原因，有些部门对中央鼓励发展非公有制经济和民间投资政策的认识往往跟不上，“一些部门的人认为民间投资已经超过一半了，不宜进行过多的支持，国有比重已经明显下降了，没有必要专门制定鼓励民间投资的措施，反而应该制定支持国有经济发展、支持国有投资这样的政策。”

2月21日，国家发改委召集45个中央相关部门开会，要求各部门6月底前保证细则出台。

一位与会人士告诉记者，这次是真的下了决心，发改委主要强调的是时间，不仅要求细则出台，而且出台的细则必须要能适用。如果有部门认为出台细则有困难或者不适宜出，要及时向发改委和国办报告。国务院相关部门将定时督察各部委落实情况。

对于今年上半年细则出台，全国政协副主席、全国工商联主席黄孟复日前对媒体表示，难度依然不小，“讲深一点就是要牵涉到利益集团，每一个垄断领域和垄断部门，都有一个相关利益集团。”

黄孟复认为，不同人对改革的认识，和改革后可能会产生的新利益格局，是这个细则难出台的主要原因。

本报记者 钟晶晶

延伸

民营经济潜力待释放

近年受到多重因素制约，仍取得较大发展

2006年，全国工商联民营经济蓝皮书曾披露，2005年我国民营经济占全国GDP的比重达65%，在“十一五”末有望上升至3/4。近两年，工商联的口径是“民营经济已占到半壁江山”。民营经济占比下降了吗？

民企碰到准入限制

北大民营经济研究院高级研究员郑少武告诉记者，据他了解，2006、2007年民营经济的GDP占比已近70%，俗称“三分有其二”，目前这一数据应该在50%-70%，由于相关统计数据少、统计口径不一，谁也不能说能给出具体准确的数字，下降与否难以判断。

中国人民大学经济学院教授李义平认为，尽管具体数字不明确，从工商联的口径来看，“十一五”期间，民营经济并未按照工商联当年的预计那样飞速发展，某种程度上也说明民营经济发展确实碰到阻碍，其中原因主要在于：关键性行业对民营企业的准入限制。

“此前国有企业有退有进，抓大放小，家电、汽车等许多能放开的都放开了，民营企业一度获得了快速发展。但现在有限的行业渐趋饱和，民企不得不在那些被国企垄断把持的行业前止步。这也是目前渐进式改革带来的问题，留到后面的这些重点、难点到了非解决不可的地步。”李义平说。

此外，他还告诉记者，2008年后我国采取“四万亿”刺激政策，资金全投入到国有企业、大型项目，加上近年来特别是2008年后地方政府主导的诸如山西将小煤矿收归国有等举措，这些调控政策也限制了民营经济的发展潜力。

在民营经济蓝皮书里，作为民企代名词的中小企业面临的问题主要被归结为：生产经营成本剧增、融资难题更加凸显、扶持政策落实不到位、企业自身素质较差等。

扫除制约会大发展

尽管未能按照工商联的预计发展，近年来民营经济的数据却不差。2011年版的民营经济蓝皮书显示，民企近年来在税收、固定投资、进出口、工业增速方面均高于全国平均水平，且呈越来越好的趋势。

这是否与媒体报道、各界呼吁的“民营企业环境恶化”相矛盾？

郑少武认为，民营经济数据好、高于全国水平，表明民营经济对整个国民经济的重要性和作用，目前各界也达成了共识，但这是从宏观上把握的；而民企经营困难、环境恶化更多地是从微观角度，是一时一地一企业的自身感受，二者并不矛盾。

他强调，即使是在税负重、融资难等诸多制约因素下，民营经济也取得如此发展，再次充分证明民营经济还有巨大的发展空间，首要工作就是扫除制约因素。

本报记者 黄锐

案例

春秋航空

六年批得一航线

“如果没有7年前2月份的那份文件，可能就没有春秋航空公司顺利开航。”春秋航空公司董事长王正华这样解读2005年“非公36条”出台的意义。

在王正华看来，民航业对民营企业的开放是春秋航空迅速发展的大背景。

“开放力度足够大，虽然其中也有反复，但民航总局在往开放、公平的路上走，在认真贯彻国家的有关精神”。王正华经常对他手下跑航权时刻的人讲，不要老埋怨，要换位思考，民航总局要执行“非公36条”承担的压力也不小。

即便如此，王正华仍认为，目前航空业在中国仍处于高度垄断状态，“买飞机”和“航权时刻”就是民营航空公司的两大难题。

以航权时刻为例，春秋航空现在每天只有一趟在午夜从上海抵达北京的航班，商务客少、成本开销大，是全天最差的时段。这样一条航权是春秋航空花了六年时间才批下来的。

“更令人不可思议的是，听说在我们拿到这样一条航权之后，有国有航空公司跑到国务院去投诉国家民航局，而他们一天就有十几趟从上海到北京的航班。”王正华说。

“所以，我们该争的还是要争，每年的航季调整我们都会提交报告申请第二、第三条上海到北京的航班，申请白天的时刻。我相信，民航业只会越来越开放，这个大方向谁也改变不了。”王正华说。 **（黄锐）**

聚龙科技

融资问题老大难

聚龙科技是北京一家从事生产、销售无损检测、铁路机车检修设备的公司，这家有着20多年的历史制造企业近年来对“噌噌噌”往上蹿的生产成本大喊“吃不消”。

公司负责人吴彤告诉记者，按年产值2个亿计算，2009年该公司利润空间在15%-20%，但到了2011年利润空间却只有10%-15%，近三成的利润被上升的成本给挤占了。

近年来，钢材、板材价格不断上涨，聚龙一台设备的成本因此每年上涨几千到上万元；而老客户却不会相应涨价，开出多少就得接受多少。面对着强势的上下游，聚龙无议价能力。

另一方面，招工用工难等问题也开始困扰上了聚龙。聚龙的工资难以吸引北京当地人，就连外地工人也得支付不菲的工资才能招到。

最让聚龙困扰的是融资的老大难问题。由于产品主要面向各铁路局、段，这些用户只会付少量预付款，过长的资金回笼周期给经营带来巨大压力，该公司常年资金缺口达2000万元。

“我们有厂房设备作为抵押物，不是不能拿到贷款，而是成本太高了，在基准利率上上浮了30%-40%，加上国家一银根紧缩，我们就倒霉了。”吴彤说。

问题细数下来，人民的语调低沉：“我们也知道国家在扶持中小企业、改善经营环境，但实话说，我们感受到的不明显。如果说原材料成本、用人成本无法改变的话，我们希望融资方面能给点实惠。”**（黄锐）**

蓝燕石化

只求放开进口权

近年来，我国的国内油价居高不下，“断供”、“油荒”常现，除受国际油价波动等因素影响外，石油行业的垄断被认为是主要原因。

目前，民营企业不能进口汽油和柴油等成品油，只能用一定的配额进口燃料油。民营油企长期面临“国内拿不到油源，国外也无法进口”的困境。

中国商业联合会石油流通委员会的一位负责人把“新36条”比作“看得见、摸不着”。在得知记者想找民营油企了解状况时，他直言，“目前无论是零售还是炼油的企业都不愿意接受采访。”

“不谈还能给点油，谈了就没油给了。”南京蓝燕石化董事长钱其连这样解释，“以前我可能说得有点多了，现在来看，不如不讲，问题没解决，负面影响反而来了”。

钱其连告诉记者，他对“新36条”没什么别的想法，唯一的心愿就是把成品油、原油进口权放开一些就心满意足了。

“当年开放加油站时也有过争论，实践证明我们民企不是经营得很好吗，同理，让我们自己去找油不也很好吗？我们并不求走多大步子，比如向上游资源去发展，那是不可能的”。钱其连说。

（钟晶晶 黄锐）

责编 何晨曦 图编 李冬 美编 王璇 责校 杨许丽