

# 中國民營經濟的發展歷程

■ 中國人民大學經濟學院教授 高德步

## 一、新中國成立後民營經濟的迅速消亡

(一)新中國成立初期的民營經濟狀況

毛澤東在黨的七屆三中全會上提出，“尽可能地利用城鄉私人資本主義的積極性，以利于國民經濟的向前發展”，但又“不是如同資本主義國家那樣不受限制任其泛濫”。革命勝利後，毛澤東認為，私人資本主義經濟將成為新中國的三種經濟成分之一，但這種經濟成分並不是可以無限地發展，“就我們的整個經濟政策來說，是限制私人資本的，只是有益於國計民生的私人資本，才不在限制之列”。這就是對私人資本主義利用和限制政策的來源。

不過，新中國成立初期由於國民經濟恢復的需要，對各種經濟成分採取的政策是共同發展，而對私人資本主義工商業的政策是以利用為主。《共同綱領》規定：沒收官僚資本歸人民的國家所有，有步驟地將封建半封建的土地所有制改變為農民的土產所有制，保護國家的公共財產和合作社的財產，保護工人、農民、小資產階級和民族資產階級的經濟利益及其私有財產，發展新民主主義的國民經濟，穩步地變農業國為工業國。《共同綱領》規定：中華人民共和國經濟建設的根本方針，是以公私兼顧、勞資兩利、城鄉互助、內外交流的政策，達到發展生產、繁榮經濟之目的。國家應在經營範圍、原料供給、銷售市場、勞動條件、技術設備、財政政策、金融政策等方面，調劑國營經濟、合作社經濟、農民和手工業者的個體經濟、私人資本主義經濟和國家資本主義經濟，使各種社會經濟成分在國營經濟領導之下，分工合作，各得其所，以促進整個社會經濟的發展。凡有利於國計民生的私營經濟事業，人民政府應鼓勵其經營的積極性，並扶助其發展。

1950年為了穩定經濟局勢和加快國民經濟恢復，中央政府實行了“統一財經”政策。在這一政策下民營經濟受到一定的限制，也遭到一定的打擊。當“統一財經”工作完成後，毛澤東提出“不要四面出擊”，“和資產階級合作是肯定了的，不然《共同綱領》就成了一紙空文，政治上不利，經濟上也吃虧。‘不看僧面看佛面’，維持了私營工商業，第一維持了生產；第二維持了工人；第三工人還可以得些福利。中間也給資本家一定的利潤。但比較而言，目前發展私營工商業，與其說對資本家有利，不如說對工人有利，對人民有利”。隨後，政府不僅實施了調整工商業政策，還頒布了《私營企業投資暫行條例》。可見，至此對資本主義私營工商業還是堅持利用政策。

從利用轉向限制甚至打擊的政策轉折點是1951年年底到1952年10月進行的“三反五反”運動。“三反運動”是針對共產黨內部的貪污浪費和官僚主義行為的，而“五反運動”才是針對資本主義工商業的。由於在“三反運動”中暴露出許多不法資本家唯利是圖、損人利己的“五毒”行為，促使毛澤東下決心提前採取限制私人資本主義的政策。1952年7月2日《人民日報》社論指出，“三反五反”運動使全國氣象煥然一新，使我們有必要並有可能在新的基礎上調整公私關係、勞資關係，以保證工商業的健康發展。但事實上，民營資本受到嚴重打擊。

(二)三大改造以及民營經濟的徹底消亡

1953年5月，李維漢向中央提交了名為《資本主義工商業中的公私關係問題》的調查報告。這個報告受到毛澤東的高度重視，後經修改，形成題為《關於利用、限制、改造資本主義工商業的若干問題》的文件。6月15日，中央召開政治局會議，討論李維漢的報告和社會主義改造問題。在這次會議上，毛澤東把完成國家工業化和對農業、手工業、資本主義工商業的社會主義改造作為黨在過渡時期的總路線和總任務提了出來。此後，經多次研究和討論，過渡時期總路線作為黨的決策確定下來。

黨在過渡時期有兩項互相聯繫的基本任務，即逐步實現國家的社會主義工業化，並逐步實現社會主義改造。過渡時期總路線的實質，是使生產資料的社會主義所有制成為我國國家和社會的唯一經濟基礎。由於我國的

工業化，是社會主義性質的工業化，因此必須首先發展國營工業，並逐步對手工業和資本主義工商業進行社會主義改造。而對資本主義工商業的改造，是在利用、限制和改造的方針指導下，第一步把私人資本引導到國家資本主義的軌道上來，第二步逐步地變國家資本主義經濟為社會主義經濟。三大改造工作到1956年年底基本完成。至此，中國的私人資本主義經濟轉變為公私合營經濟，傳統農業和手工業都通過合作化轉化為合作經濟。

與此同時，我國的計劃經濟體制也逐步建立起來。在國民經濟恢復時期，國家計劃的範圍較小，隨著三大改造運動的順利完成，國家計劃控制的範圍逐步擴大。而由於農產品統購統銷政策的實施，使農產品這一傳統市場被納入國家計劃範圍，市場的活動空間進一步縮小。在這種高度集中的計劃體制下，公私合營經濟、農業和手工業合作經濟基本上沒有自由活動的空間，因而喪失了民營經濟的性質。

1958年，中國經濟出現“大躍進”。“大躍進”運動實質上就是國民經濟總動員，即通過發動各種經濟力量，集中各種經濟資源，儘快實現工業化和國民經濟的飛躍發展。為了動員各種經濟資源，必須將能夠動員的經濟力量都納入計劃經濟軌道。在一個以農業為主的社會里，這種動員必然是將農民和農業資源集中起來，從而導致了人民公社化運動。而在“大躍進”和人民公社化運動中出現所有制“大躍進”。人民公社的特点是“一大二公”：所謂“大”，就是將經濟規模通過集中而擴大，所謂“公”，就是以“平調”的方式集中資源。在人民公社化過程中，將含有合作性質的傳統經濟轉為集體經濟。

經工商業社會主義改造後，原有的資本主義工商業轉變為公私合營經濟。在公私合營體制下，儘管企業已經沒有自主經營能力，但原有的企業主仍保有獲取定息的利益。這事實上是保留了私人資本主義的“尾巴”。這個“尾巴”在“文化大革命”開始時被割掉了。所以，公私合營企業完全成了國營企業。至此，中國只有少量個體經濟殘存。但是，這種個體經濟殘存，也在一次又一次的運動中被清掃。20世紀50年代中國就出現過關於社會主義商品生產的討論。60年代開始，中國意識形態領域流行“興無滅資”和“斗私批修”。70年代更出現了批判資產階級法和“割資本主義尾巴”運動，自留地、集市貿易、個體商販、個體手工業者，基本上都被當作“資本主義尾巴”割掉了。到70年代後期，中國經濟成了純而又純的公有制經濟。然而，在這種純而又純的公有制經濟制度下，整個國民經濟發展出現大起和大落、低效和停滯。

## 二、改革開放後民營經濟的重生和發展

(一)改革開放後民營經濟的再生

社會主義改造完成以後，我國工商業經濟完全實現了國有化，非公有經濟比重幾乎等於零。黨的十一屆三中全會以後，在黨和政府的對外開放、對內搞活經濟方針的指引下，採取了一系列的具體措施，調整所有制結構。1981年，黨的十一屆四中全會通過的《關於建國以來黨的若干歷史問題的決議》明確提出：“我們的社會主義制度還是處於初級的階段。”“社會主義生產關係的變革和完善的必須適應於生產力的狀況，有利於生產的發展。國營經濟和集體經濟是我國基本的經濟形式，一定範圍的勞動者個體經濟是公有制經濟的必要補充。必須實行適合於各種經濟成分的具体管理制度和分配制度。”這個決議正式提出了個體經濟是公有制經濟必要補充的論點，成為我黨在所有制問題上的第一個突破。

個體私營經濟的重新生長與兩個“偶然”事件相關聯。一個是安徽鳳陽縣小崗村的冒險實驗，掀起了農村家庭聯產承包責任制的浪潮，由此導致了農村個體經濟的發展；另一個是解決下鄉知識青年返城就業問題，開拓了個體經營的先例，導致了城市個體經濟的發展。1982年，黨的十二大提出，鼓勵和支持勞動者個體經濟“作為公有制經濟的必要的、有益的補充”適當發展。隨著改革開放的深入，城鄉個體經濟發生分化，其中一部分通過規模化成長為私營企業並構成私營經濟的主

體。但是私營企業的產生和發展，較之個體經濟要艱難得多，爭論也更多，從關於雇傭企業的爭論，到姓“公”姓“私”的爭論，再到民營企業家“原罪”的爭論，一刻都沒有停息過。1987年黨的十三大指出，私營經濟與個體經濟一樣，都是社會主義公有制經濟的補充。1988年《中華人民共和國憲法修正案》規定，“國家允許私營經濟在法律規定的範圍內存在和發展”，“國家保護私營經濟的合法的權利和利益”，這才確定了私營經濟存在的合法性。同年6月，國務院頒布了《中華人民共和國私營企業暫行條例》。這是繼1950年12月政務院通過的《私營企業投資暫行條例》後的第二個有關私營企業的專門法。從此，中國的私營企業才有了合法地位，自1989年開始有了登記的記錄。

中國民營經濟概念最早是

毛澤東提出的。在新民主主義時期，中國民營經濟在國民經濟恢復過程中一度獲得良好的發展，但很快就隨著社會主義所有制改造運動而轉變成為社會主義公有制經濟組成部分。改革開放後，中國民營經濟從無到有地產生、發展、不斷壯大，並成為國民經濟的重要組成部分。在這個歷史過程中，社會主義基本經濟制度、黨的經濟政策和民營經濟自身的強大生命力，決定了民營經濟的合法性地位、在國民經濟發展中的角色變化，以及在中華民族偉大復興進程中的歷史作用。

體。但是私營企業的產生和發展，較之個體經濟要艱難得多，爭論也更多，從關於雇傭企業的爭論，到姓“公”姓“私”的爭論，再到民營企業家“原罪”的爭論，一刻都沒有停息過。1987年黨的十三大指出，私營經濟與個體經濟一樣，都是社會主義公有制經濟的補充。1988年《中華人民共和國憲法修正案》規定，“國家允許私營經濟在法律規定的範圍內存在和發展”，“國家保護私營經濟的合法的權利和利益”，這才確定了私營經濟存在的合法性。同年6月，國務院頒布了《中華人民共和國私營企業暫行條例》。這是繼1950年12月政務院通過的《私營企業投資暫行條例》後的第二個有關私營企業的專門法。從此，中國的私營企業才有了合法地位，自1989年開始有了登記的記錄。

(二)民營經濟地位和作用的確定

1992年鄧小平南方講話發表後，中國民營經濟發展駛入了快車道，並真正融入了社會主義現代化建設的進程中。1992年黨的十四大明確了我國經濟體制改革的目标是建立社會主義市場經濟體制，並提出“在所有制結構上，以公有制包括全民所有制和集體所有制經濟為主體，個體經濟、私營經濟、外資經濟為補充，多種經濟成分長期共同存在和發展”。黨的十四大以後，國家統計局和國家工商行政管理局發布的《關於經濟類型劃分的暫行規定》，將我國經濟分為以下九種類型：國有經濟、集體經濟、私營經濟、個體經濟、聯營經濟、股份制經濟、外商投資經濟、港、澳、台投資經濟、其他經濟。1993年6月，國家科委、國家體改委發布的《關於大力發展民營科技型企業若干問題的決定》指出：“民營科技型企業是相對國有國營而言的，它不僅包括以科技人員為主體創办的實行集體經濟、合作經濟、股份制經濟和個體經濟、私營經濟的民辦科技機構，而且包括由國有科研院所、大專院校、大中型企業創办的國有民營的科技型企业。”這是改革開放後“民營企業”的最早提出。1995年5月在《中共中央、國務院關於加速科學技術進步的決定》中正式使用了民營企業的概念。

股份制是民營經濟發展的一個重要突破。這是有因為股份制以其制度的包容性可以將國有資本和私人資本結合在一起，用資本消除了“國有”和“私有”的身份差別，同時又保持了各自的歸屬。不僅如此，股份制還可以将社會各個方面的資源組合在一起，成為一個有生命的“法人”，但又不改變初始資本的各自權屬。隨着國有經濟戰略性調整，出現大規模“國退民進”，民營經濟在此期間獲得長足發展，並成為國民經濟的重要組成部分，發揮着重要作用。經濟組織的性質已不是“公有”或“私有”兩個概念所能概括，為了與全民所有制經濟和集體所有制經濟相區別，這就產生了“非公有制經濟”概念。1997年召開的黨的十五大，將以公有制為主體、多種所有制經濟共同發展作為社會主義初級階段的頂項基本經濟制度確立下來，並且明確了非公有制經濟的地位和作用，指出：非公有制經濟是

我國社會主義市場經濟的重要組成部分。要繼續鼓勵、引導個體、私營和外資等非公有制經濟的健康發展，以達到調動各方面積極性，充分利用社會資源，發展生產力，擴大就業的目的。2004年新憲法不僅規定“公有財產神聖不可侵犯”，而且明確要“保護合法的私有財產”，即保護個體和正当途徑、創造和獲得的私人財產。2007年通過的《中華人民共和國物權法》，第一次以國家法律的形式明確規定對公有財產和私有財產給予平等保護，這成為民營經濟發展的法律基礎和制度保障。根據黨的十五大精神，1998年9月，國家統計局制定了《關於統計上劃分經濟成分的规定》，將我國經濟成分劃分為兩大类别，共五種成分类型。第一大类為公有經濟，包括國有經濟和集體經濟兩種成分类型；第二大类為非公有經濟，包括私有經濟、港澳台經濟、外商經濟三種成分类型。

(三)社會主義市場經濟體制下民營經濟的成長

在民營經濟重生和發展的同時，計劃與市場的關係發生着變化，市場環境也在不斷地改善。最初的突破是確定社會主義是有計劃的商品經濟，這裡的商品經濟事實上是市場經濟的早期概念，而在具體操作方面則採取“雙軌制”。所謂“雙軌制”就是在計劃經濟單軌之外加一條市場軌道。這就產生了“計劃外項目”、“計劃外物質”、“計劃外價格”等，從而打破了鐵板一塊的計劃經濟，產生了“市場”。伴隨着計劃與市場問題的爭論，市場在擴大着，而計劃在縮小着。1992年，鄧小平在南方講話中指出：“計劃多一點還是市場多一點，不是社會主義與資本主義的本質區別。計劃經濟不等於社會主義，資本主義也有計劃；市場經濟不等於社會主義，社會主義也有市場。”1992年10月，黨的十四大提出“我國經濟體制改革的目标是建立社會主義市場經濟體制”；1993年11月，黨的十四屆三中全會更明確提出“整體推進、重點突破”的改革戰略，要求在20世紀末初步建立社會主義市場經濟制度。從1994年開始，中國在財政、金融、外匯管理、企業制度、社會保障體系等方面採取了一系列重大的改革措施，到20世紀末基本完成了社會主義市場經濟制度和相應體系的建設。

在社會主義市場經濟體制下，各種所有制經濟需平等競爭和相互促進。但事實上，對於民營經濟的各種市場准入障礙大量存在。為了解決這個問題，2005年國務院頒布了《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》(簡稱“非公經濟36條”)，提出要貫徹平等准入、公平待遇原則，放寬非公制經濟市場准入。《若干意見》明確規定了進一步放寬非公制經濟的市場准入，加大對非公制經濟的財稅金融支持，完善對非公制經濟的社會服務，維護非公制企業和職工的合法權益，積極引導非公制企業提高自身素質，改進政府對非公制企業的監管，加強對發展非公制經濟的指導和政策協調等措施。《若干意見》的出臺，對於進一步消除非公制經濟發展的體制性障礙，促進非公制經濟的發展產生了重要的作用。隨着“非公經濟36條”以及一系列保障和鼓勵民營經濟的行業性政策法規的相繼出臺，民營經濟獲得了一個前所未有的良好發展環境，民營企業開始向原來被國有經濟壟斷的經濟領域進軍，進入了一個新的發展階段。到2010年又有“新非公經濟36條”出臺，在原有基礎上又大大向前推進了一步。

據國家工商局統計，2009年6月，我國私營企業數為692萬戶，註冊資本12.8萬億元，投資者人數1578萬人，全部從業人員7200萬人；個體戶數量為3063萬戶，註冊規模9851億元，從業人員6099萬人。2008年規模以上私營工業企業16291萬戶，資產總額6.3萬億元，戶均3280萬元，淨資產2.6萬億元，戶均1353萬元。2008年中國企業500強中，联想、海爾、沙鋼、國美、華為五家民營企業以總銷售收入1462億元、1182億元、1155億元、1023億元和920億元，分別排名第28、34、36、44和49位。不論是在與廣大人民生活密切相關的民生部門，还是在有關國民經濟

發展的战略產業中，民營經濟都占着重要地位，發揮着重要作用。2007年，除國有及國有控股經濟以外的廣義民營經濟對GDP的貢獻率已達65%，其中個體私營經濟已經占到40%；中國經濟發展的增量部分，70%~80%來源於民營經濟。2006年年底，浙江省非公制經濟占全省社會經濟总量的比重已達90%以上，重慶市超過50%；2007年，四川省內資民營經濟在GDP中的比重為50%，如果計入外資和港澳台投資經濟，早在“十五”期末這一比重就占到了65%。就全國而言，全部非公有制經濟已占國民經濟的一半以上，占GDP增量的2/3。

## 三、混合所有制與民營經濟發展的新機遇

(一)民營經濟發展與市場准入“玻璃門”

儘管民營經濟已經成為國民經濟的重要組成部分，並且在經濟增長、科技進步、群眾就業、以及稅收等方面發揮着重要作用。但是，民營經濟發展仍存在許多制度和政策方面的障礙，包括“有形的”和“無形的”障礙。其中最難以突破的就是市場准入方面的障礙，也就是說不少部門和行業對於民營企業來說是“禁入”的。為了解決這個問題，2010年5月13日，國務院發布《國務院關於鼓勵和引導民間投資健康發展的若干意見》，簡稱“新36條”。“新36條”明確提出，鼓勵和引導民間資本進入交通通信能源基礎設施和市政公用事業、國防科技工業、保障性住房建設等領域，興辦金融機構，投資商貿流通產業，參與發展文化、教育、體育、醫療和社會福利事業。此後，政府各部門都相應出臺了一系列政策性文件，這就給民營經濟發展開放了更大的空間。

“新36條”以及政府各部門出臺的一系列政策性文件，從制度和政策上解決了民營經濟發展的“准入”問題。但是在實際發展過程中仍面臨着各種“無形的”障礙。這是因為，一方面，政府部門對於民營經濟仍存有“偏見”，制度與政策雖然開放了，但具體執行起來却仍然縮手縮腳，對國企和民企仍實行着“差別待遇”。另一方面，民營企業進入原來由國企壟斷的部門和行業，必然與國企構成定程度的競爭，國企從自身利益出發也必然採取各種“競爭措施”來阻撓民企進入。所以說，制約民營企業市場准入的“有形之門”撤除了，却仍然被擋在“玻璃門”之外。可見，民營經濟發展的“市場准入”問題，並不是頒發一些政策性文件就可以得到解決的，更需要具體的實施手段。

(二)混合所有制為民營經濟拓展了更大空間

民營企業市場准入問題的的重大突破，是黨的十八大和十八屆三中全會。2013年，黨的十八大報告指出，要毫不動搖鼓勵、支持、引導非公制經濟發展，保證各種所有制經濟依法平等使用生產要素、公平參與市場競爭、同等受到法律保護。

2013年11月，黨的十八屆三中全會通過的《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》(以下簡稱《決定》)明確提出：國家保護各種所有制經濟平等發展和合法權益，保證各種所有制經濟依法平等使用生產要素、公開公平公正參與市場競爭、同等受到法律保護，依法監管各種所有制經濟。《決定》提出堅持權利平等、機會平等、規則平等，廢除對非公制經濟各種形式的不合理規定，消除各種隱性壁壘，制定非公制企業進入特許經營領域具体办法。《決定》提出：國有資本、集體資本、非公有資本等交叉持股、相互融合的混合所有制經濟，是基本經濟制度的重要實現形式，有利於國有資本放大功能、保值增值、提高競爭力，有利於各種所有制資本取長補短、相互促進、共同發展。《決定》提出：允許更多國有經濟和其他所有制經濟發展成為混合所有制經濟。國有資本投資項目允許非國有資本參股。允許混合所有制經濟實行企業員工持股，形成資本所有者和勞動者利益共同體。《決定》提出：鼓勵非公制企業參與國有企業改革，鼓勵發展非公資本控股的混合所有制企業，鼓勵有條件的私營企業建立現代企業制度。

(下轉 A3版)

▶▶▶ [上接 A1]

# 在堅守底線基礎上協調利益

## 在堅守底線的基础上協調中美雙邊利益

中美關係始終應堅持合作共贏，實現互惠互利。在經濟全球化進程中，中美兩國利益深度交融，彼此無法割裂，如果中美經貿關係全面破裂，將會對兩國經濟發展乃至全球經濟發展造成負面影響。實際上，中國政府的態度非常明確，即中國不願打但也不怕打貿易戰，必要時會採取反制措施。因此，中美兩國未來交往過程中，仍然要堅持合作共贏。中國不會也決不能無原則地讓渡自身合法經濟利益，但同時會在經貿合作上更加強調利益共享，加速諸多領域的市場化進程，在深化改革

開放的進程中同美國等貿易伙伴進一步共同分享經濟全球化的益處。而美國也應該尊重中國的發展道路與發展權利，與中方相向而行，實現互惠互利。

共同維護多邊貿易體制，推動經濟全球化朝着更加開放、包容、普惠、平衡、共贏的方向發展。隨着經濟全球化的不斷深入，以全球價值鏈為特征的新型國際分工帶來了全球利益格局的變遷，西方發達國家的去工業化進程也導致了這些國家內部收入分配狀況的不斷惡化。各種因素交織在一起，造成了逆全球化思潮在現行經濟體中不斷蔓延，一些國家出現了對達成國際經貿規則的不滿和謀求重構規則的主張。當前，美國等發達經濟體試圖

在WTO多邊規則體系中納入更為嚴格的规定，例如要求成員國提高環保、勞工、知識產權保護等標準，進一步明確補貼的定義和使用規範，以及對服務貿易領域擴大開放，等等。如果多邊體系完全按照發達國家的標準來制定，將會對發展中國家產生較大沖擊，儘管未來多邊體系的改進方向是明確的，但需要考慮發展中國家的現狀，給發展中國家一定的緩衝和過渡期限，充分維護其利益。作為發展中大國，中國應發揮自身優勢，力爭充分掌握話語權，在規則重構的過程中敢於擔當，積極參與與規則的制定，使新一代國際經貿規則得以兼顧不同發展階段國家的利益。

努力增強中美雙方的理解與認同，在求

同存異的基礎上化解和管控分歧與沖突。回溯源頭，直接指責中國並表明發起貿易戰動因的主要文件是美國貿易代表署於3月發布的對華301調查報告和白宮於6月發布的題為“中國的經濟侵略如何威脅美國和世界的技術與知識產權”的報告。這兩份報告的意圖在於為美國發起對華貿易戰的合法性提供依據，實際上反映出美國各界將中國視為未來的主要競爭對手，還反映出美方對中國經濟發展模式的不認同。細讀報告，可以将美方指責的具体內容分為三類。一類是歪曲事實、毫無邏輯的謬論，以及触碰中國底線的指責；一類是由于價值觀的差異，美方對中國發展道路產生的錯誤認識；一類是美方指出的中國

當前仍然存在的問題，也正是未來中國全面深化改革、擴大開放的努力方向。筆者將應對策略概括為“堅守底線”“消除誤解”和“正視問題”。對美方謬論要堅決駁斥、據理力爭，還原中國為推進貿易自由化、維護多邊體系所做的各項努力和取得的巨大成就；對雙方之間存在的一些誤解，應在堅持原則基礎上深入溝通，對中國發展進行權威、細致、科學的闡釋，對美方的錯誤誤讀進行有理、有力、有節的糾錯糾偏，努力增強中美雙方的理解與認同；對自身存在的問題，要制定中長期的改革方案，以化解和管控分歧與沖突為目标，改善解決經貿摩擦與爭端，創造良好的對外貿易環境，贏得未來發展的廣闊空間。(完)