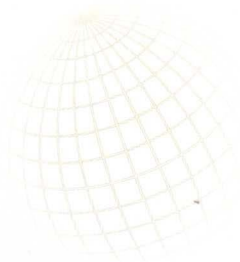




中国非公有制经济发展与监管研究

蒋泽中 · 著



 中国人民大学出版社



工商管理
研究丛书

中国非公有制经济 发展与监管研究

蒋泽中 著

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

中国非公有制经济发展与监管研究/蒋泽中著.

北京:中国人民大学出版社,2010

(工商行政管理研究丛书)

ISBN 978-7-300-11922-9

I. ①中…

II. ①蒋…

III. ①非公有制经济-经济发展-研究-中国②非公有制经济-监督管理-研究-中国

IV. ①F121.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 053406 号

工商行政管理研究丛书

中国非公有制经济发展与监管研究

蒋泽中 著

Zhongguo Feigongyouzhi Jingji Fazhan yu Jianguan Yanjiu

出版发行	中国人民大学出版社	
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码 100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)	
经 销	新华书店	
印 刷	北京鑫丰华彩印有限公司	
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次 2010 年 5 月第 1 版
印 张	11.25 插页 1	印 次 2010 年 5 月第 1 次印刷
字 数	204 000	定 价 29.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

总 序

工商行政管理是具有中国特色的政府管理活动。改革开放 30 年来，在维护社会主义经济秩序、促进社会主义经济发展方面，工商行政管理一直发挥着重要作用。然而，与其产生的影响相比，工商行政管理的理论研究却较为薄弱。因此，在当代政府管理理论不断取得进展的今天，结合我国政府行政改革的实际情况，通过有关理论的视角去解读和诠释工商行政管理的职能活动，认识和驾驭工商行政管理的规律，就成为进一步推动工商行政管理事业发展的前提条件。

正是基于这样的考虑，一直致力于工商行政管理研究的首都经济贸易大学以科研平台为基础，筹划出版一套与此相关的理论丛书，用以支持该领域理论研究的拓展。

本套丛书包括《工商行政管理新论》、《工商行政管理法律体系研究》、《中国非公有制经济发展与监管研究》、《市场秩序的监管与维护》、《市场准入制度的过去与未来》、《市场体系的培育及趋势研究》、《市场公共服务的现实与走向》、《国际市场监管比较研究》和《工商行政管理论纲》九本专著，分别从多个角度对我国工商行政管理的现状和发展趋势进行了较为深入和全面的研究。

在这套丛书即将陆续出版与读者见面之际，首先要感谢的是为该项目立项进行评审的首都经济贸易大学专家组成员，是他们独具慧眼的决策才使该项目的实现成为可能，其中特别要指出的是两任科研处处长邹昭晞教授和王曼怡教授，他们备受尊敬的科学态度和严谨公正的工作作风在使该项目最终纳入正轨的过程中发挥了关键性作用；其次要感谢的是中国人民大学出版社的刘晶和朱海燕两位同志，是她们不遗余力的合作精神为这套丛书的出版铺平了道路；最后要感谢的是本套丛书作者在研究和写作过程中所参考的文献的作者，即各位专家学者，是他们的真知灼见激发了本套丛书作者们的创造力和想象力，促使其产生新的思路 and 观点，并最终完成研究。



当然，不管是丛书整体还是构成丛书的每一部著作，由于作者研究能力和视角的局限，其内容见解上的愚钝之处恐在所难免。幸运的是，我们有很多同行和热心于工商行政管理理论研究的有识之士，在他们的关心和指导下，我们一定会做得更好！

陈季修

2009年7月

前 言

2009 年是新中国成立 60 周年，作为我国社会主义市场经济重要组成部分的非公有制经济也走过了 60 年的风风雨雨。此时回顾总结我国非公有制经济所走过的历程，特别是改革开放 30 多年来走过的历程，展望未来非公有制经济发展趋势，进一步优化政府有关部门对非公有制经济组织发展的政策和监管，是很有必要的。我国将长期处于社会主义初级阶段，改革和发展的任务相当繁重，全面建设小康社会现代化宏伟目标的实现既要发挥公有制经济的主导作用，又要依靠非公有制经济的健康发展。针对目前国内舆论对非公有制经济健康发展和市场监管非议较多的现实，本书尝试从社会经济发展层面、政府监管层面和具体经营者层面结合的角度探究非公有制经济总体发展、结构变化和政府行政监管面临的理论与实践问题，并提出具有理论性、指导性和可操作性的对策性建议或具体措施；尝试为中国非公有制经济发展和政府部门的有效监管构建科学、系统的理论基础，改善目前传统管理思路指导下的执法环境，促进非公有制经济健康发展。

要大力支持和积极引导非公有制经济健康发展，就要研究非公有制经济发展的特点和规律。本书旨在就我国非公有制经济的历史演变历程，各个历史时期特别是改革开放 30 多年来非公有制经济的政策环境、社会环境、市场经营环境和竞争环境，发展中存在的困难和问题，政府对非公有制经济监管方面的问题，非公有制经济组织自身发展等诸多问题进行深入的探讨，力图通过揭示非公有制经济发展内部不同成分的特点、规律，剖析非公有制经济的地位、作用，使更多的人能够理解、支持非公有制经济发展，为非公有制经济发展创造良好的外部环境作出应有的贡献。同时，本书对目前非公有制经济发展中存在的主要困难和问题进行了分析，向政府提出了一些有益于促进非公有制经济健康发展的政策建议，也对个体工商户和私营企业提高自身素质和经营管理水平等提出了有益的建议。

目前国内有关非公有制经济方面的学术性研究著作比较缺乏。一些书籍以民



营经济、非国有经济的称谓探究问题，规范性欠缺；一些书籍或出于具体法规应用的解读，或着重于发展的统计数据、专项调查报告的分析，或偏重于工商登记管理经验的总结，规范性、理论性、完整性不足明显。本书从发展与监管结合入手，尝试从公共管理、公共经济学的角度探究发展非公有制经济组织的必要性与解决长期问题的思路，注意实践与理论研究的结合，对非公有制经济发展结构变化、政府行政规制与执法环境、实际经营问题与市场秩序维护等多方面进行探究，力求弥补同类著作在上述方面的不足。

社会各界对非公有制经济有大量的研究，本书只是其中之一，适逢中华人民共和国建国 60 周年，对改革前后 30 年非公有制经济的发展历程进行思考并解读，当是我辈学人的责任。

由于时间短，内容多，涉及时间跨度大，加上本人水平有限，书中所述观点、政策以及所引用的数据难免有错误之处，本书供社会各界参考，更欢迎各界人士批评指正。

蒋泽中

2009 年 8 月

目 录

第一部分 中国非公有制经济发展研究	1
一、中国非公有制经济发展回顾.....	1
二、经济改革带动非公有制经济持续发展	13
三、中国非公有制经济现状良好	18
四、非公有制经济的发展变化	24
五、非公有制经济的发展特点	32
第二部分 非公有制经济发展的外部环境研究	44
一、非公有制经济生存、发展的政策环境	44
二、非公有制经济发展的法律环境	53
三、非公有制经济市场经营与竞争环境	60
四、非公有制经济发展的社会舆论环境	73
五、非公有制经济发展的融资环境	79
第三部分 非公有制经济监管问题研究	91
一、市场准入监管问题研究	91
二、有形市场监管问题研究.....	102
三、经营行为监管问题研究.....	121
第四部分 非公有制经济发展趋势、问题与对策研究	132
一、非公有制经济未来发展趋势.....	132
二、影响非公有制经济健康发展的主要问题.....	138
三、关于主要问题的成因分析.....	142
四、促进非公有制经济长期发展的思路与对策.....	155
后 记	173

第一部分

中国非公有制经济发展研究

一、中国非公有制经济发展回顾

中国非公有制经济的发展，可以追溯到私有制产生初期的社会阶段。在此，以1949年为界，对中华人民共和国成立前后的非公有制经济发展历程作分别研究。

(一) 1949年以前的基本情况

1949年中华人民共和国成立以前非公有制经济的发展，可以从私有制产生初期的生产资料归属过程、奴隶制时期的自由民与商人、封建制时期的商家与店家以及辛亥革命之后的民族工商业四个方面，因循历史发展与社会阶段的演进，探究非公有制经济的发展沿革。

1. 私有制产生初期的生产资料归属过程

私有制的产生，主要是由于原始社会发展到一定阶段之后产生了社会分工，生产资料的归属产生了由群体或氏族公有向氏族成员家庭或个人私有的转化。

原始社会初期和中期，由于受到生产力水平的限制，无法形成私有制。因为在生产力极端落后的条件下，仅以个人及家庭的能力无法对抗强大的自然力量，个人只有与集体结合在一起，才可能生存下来。因此，那时的个人劳动与社会劳动浑然一体而无法分割，生产资料在氏族成员中表现为完全的共有并平均分配。但是，随着社会的发展，生产力水平逐渐提高，生产规模和社会交往不断扩大，开始出现了剩余产品和财富的积累。为促使生产效率的进一步提高和方便能力较强的生产者，氏族内部逐渐认可了将某些生产工具或其他资料固定由某些氏族成员使用和保有的现象，这为私有制的产生奠定了基础条件。



原始社会后期，社会分工和商品交换的发展促使产品和劳动者分离，一些氏族显贵和军事首领开始把一些剩余食品、猎物或战利品留在自己手中，成为特殊的拥有者；其他能力较强的氏族成员随之仿效，争取得到某些物品的占有权。在氏族成员体力和劳动效率存在明显差异的情况下，对产品或战利品的实际拥有数量自然差异明显，贫富差别随之出现。伴随着社会分工的发展和商品交换的日益频繁，生产者与所有者逐渐开始分离，于是便产生了私有制。

我国私有制产生初期，生产资料从公有制中分化的典型表现是农田从公有向私有的变化。在原始公社时期，土地完全属于氏族部落所有。但是夏启执政后把氏族社会的所有土地收归统治集团所有，将原来按方块分给氏族成员耕种的井田“赏赐”给“九牧”管理，由牧官承担贡纳义务，牧官再将井田分给“众人”（即原来的氏族成员）耕种。正如赵岐在《孟子注》中所述，“民耕五十亩，贡上五亩”。^①原来属于氏族公有的土地转变为氏族联盟首领、氏族选派的管理者或氏族成员等人所有，并保持一些公田作为公有财产。这样，土地从原来氏族制的完全公有分化为公田和私田两种形式。从夏、商开始，至周朝逐步形成分封制度，把原来氏族公有的土地乃至人员分封到氏族首领的亲友兄弟名下，并明确受封后所分封的土地财物可以世代相传，由此完成了土地作为最基本的生产资料由公有到私有的转化。

2. 奴隶制时期的自由民与商人

在奴隶制时期，自由民是除奴隶以外的居民的通称，包括奴隶主、高利贷者、独立经营的农民、小手工业者、小商人等。自由民不同于奴隶是因为他们有特定的人身权和财产权，占有相应的生产资料。其中，奴隶主、高利贷者等构成自由民的上层即贵族，他们不仅拥有大量地产和其他财产，而且享受各种政治特权；而自由民中一切不享有政治经济特权的居民构成自由民的下层即平民，主要包括独立经营的农民、小手工业者、小商人等，他们享有一定的人身自由，一般占有少量的生产资料，并依靠自己的生产资料进行生产，其中极少数比较富裕者也能使用少量奴隶。

“商人”这一名词最早是对商朝人的统称。商朝灭亡后，其遗民被迫集中到洛阳，周朝人称他们为顽民。这些人经常被召集训话，不许乱说乱动，过着被监视的生活。虽然商朝遗民已经成为周朝人民的一部分，但是却被另眼看待。他们既无政治权利，又被剥夺了土地，只好东奔西跑做买卖。当时的庶民要种地而不

^① 参见潘强恩、陈家义、李力、冯永宁：《公有制与均贫富》，38页，广州，广东高等教育出版社，1996。



能做买卖，而商品买卖又为社会所需要，久而久之，买卖商品的商业成为商朝遗民所从事的主要行业。自此，人们把那些从事商品买卖活动的人称为商人。

3. 封建制时期的商家与店家

在我国的封建社会，就商品交换的市场而言，最发达的当属城市市场。城市市场集中了大量的消费人口，城市手工业生产也主要是供城市居民消费。这种消费的特点促进了零售商业、铺坊加工业、饮食业和服务业的发展。最初的个体经营者多为宋代张择端所绘《清明上河图》中所表现的那些肩挑手提或沿街摆摊的小商贩形式，其中的一些人随着经营规模不断扩大，积累了一定的货币资本，逐渐登堂入室、建屋起楼，发展成颇具规模的商家或店家。

据《江宁县志》的不完全统计，宋、元时期南京已有 104 种铺行。而描绘明代后期南京城市繁荣和社会生活景况的写实作品《南都繁会图卷》所描绘的街巷纵横、店铺栉比、幌子招牌琳琅满目的景象更进一步反映了当时商家与店家在繁荣商品经济中所起到的作用。

4. 辛亥革命之后的民族工商业

辛亥革命后，国内群众性的反帝爱国斗争以及资产阶级提倡的“实业救国”大大刺激了中国人投资近代企业的热情，促进了民族工商业的进一步发展。1912—1919 年的 8 年间，国内新建厂矿企业 470 多家，新增资本多达 13 000 万元，速度和规模都是空前的。1912—1919 年，纺织业和面粉业发展最快，火柴、榨油、造纸、化工等轻工业发展迅速。

此时，民族工业的发展主要是在轻工业方面，重工业基础极为薄弱，没有形成独立完整的工业体系，工业加工业发展偏于东南沿海，布局不合理；民族资本与外国资本相比，力量十分薄弱。在一些主要工业部门，外国资本仍超过民族资本，民族工业处于附庸或配套生产的地位，不可能走上独立发展的道路。自给自足的自然经济仍占绝对优势，也使民族资本主义的发展受到极大的束缚。国内一些资本家和地主在向工业、商业领域投资的同时，依然十分重视土地和由此带来的收益。

1937 年之后，日本全面发动侵华战争，民族工商业遭到沉重打击，经营陷入绝境，企业纷纷倒闭。在国民党统治区，当时的政府出于抗战的需要，实施战时体制，强化经济的全面统制，加强工业垄断和商业专卖，造成官僚资本的膨胀和民族工商业的萎缩。到 1941 年，官僚资本已占到全国资本总额的一半。

辛亥革命之后，中国的民族工商业表现出如下特点：

(1) 民族资本主义经济在国民经济中所占比重很小，始终没有成为中国社会经济的主导形式。1936 年，工业产值只占工农业总产值的 10.8%，而 1949 年占



工农业总产值的17%，其力量之弱可见一斑。

(2) 在民族工商业中，工业资本所占比重小，商业资本和金融资本所占比重较大。抗日战争前，民族资本中80%是商业资本和金融资本。

(3) 代表民族工商业的工业企业和商販都具有组织规模小、经营分散、技术设备落后、经营效率低的特点，这种情况使民族工商业在与外国资本和官僚资本的竞争中缺乏实际抗衡能力。

(二) 中华人民共和国成立之后的基本情况

1949年中华人民共和国成立之后，中国非公有制经济的生存与发展情况基本可以用两个“30年”来加以概括。

1. 1949—1978年的逐渐消亡

1949—1978年非公有制经济的发展基本经历了四个阶段。第一阶段是1949—1953年的鼓励发展阶段，这一时期，为了使国民经济恢复到正常状态，国家鼓励发展非公有制经济，这可以说是非公有制经济发展的第一个春天；第二阶段是1954—1956年的社会主义改造阶段，在这一阶段，中国共产党基于政治路线方面的要求对非公有制经济进行了整顿，逐步迫使其向传统社会主义理论基础上的社会经济成分靠拢；第三阶段是1957—1965年的有条件的恢复阶段，这个阶段主要是消除社会主义改造时期由于改造行为过于急躁而造成的不良后果；第四阶段是1966—1978年的全面铲除阶段，“文化大革命”期间，对非公有制经济基本上进行了全面的铲除。

(1) 1949—1953年的鼓励发展。

1949年9月29日，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》。《纲领》明确规定，我国的所有制结构是五种经济成分并存，经济建设的根本方针是以公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流的政策，达到发展生产、繁荣经济的目的，使国营经济、合作社经济、农民和手工业者的个体经济、私人资本主义经济和国家资本主义经济在国营经济领导之下，分工合作，各得其所。^① 1950年12月29日，政务院第六十五次政务会议还通过了《私营企业暂行条例》，有侧重地保护非公有制企业。

新中国成立初期，国家将非公有制经济看做是国家经济体制中应有的经济成分，通过政策扶持，鼓励非公有制经济的发展。这一时期，政府将非公有制经济

^① 参见吴珏：《中国共产党对非公经济的认识及政策变迁的五阶段》，载《湘潮》，2003（5）。



(当时统称为私营经济)划分为个体经济和私人资本主义经济两部分。各地方政府纷纷以接见著名工商业者和召开座谈会的方式鼓励非公有制经济的发展。因此,在这一时期,非公有制经济组织和经营者对国家的政策和号召十分认同,社会经济的正常秩序由此得以很快恢复。

(2) 1954—1956 年的社会主义改造。

从 1953 年底开始,中国开展了以马克思列宁主义理论为指导的大规模的社会主义改造运动,明确指出党在过渡时期的总路线是,要在一个相当长的时期内逐步实现国家的社会主义工业化,并逐步实现国家对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造(即后面所称的“一化三改”)。

对农业的社会主义改造基本经历了三个阶段。第一步是建立农业生产互助组,要求农户按照自己的意愿,按照互助互利的原则组织起来,换工互助。生产互助组分为临时互助组和常年互助组。这种互助组形式是在个体经济基础上建立的带有社会主义特征的最初的集体劳动组织。此时的生产资料仍归农户私有,但是互助组已经积累了部分公积金和公共财产。第二步是组织建立初级农业生产合作社。此时政策鼓励合作社社员将土地和生产资料作价折合成股份,社员的收入实行按劳分配和按资分配,这实际上是将农户手中私有的生产资料收归公有的一种手段,是在努力向社会主义过渡,实现最终的生产资料公有。第三步是在我国建立高级农业生产合作社。在党的七届六中全会上毛泽东提出要使资本主义绝种,小生产也绝种,使资产阶级、资本主义在 6 亿人口的中国绝种。在这种思想的指导下,我国开始在部分地区试办高级农业生产合作社。将土地等主要生产资料收归公有,对个人收入和消费品实行按劳分配与计划供给。

到 1956 年底,参加农业生产合作社的农户已占全国农户总数的 96.3%,其中参加高级农业生产合作社的农户占全国农户总数的 87.8%^①,基本完成了对农业的社会主义改造。

对手工业的社会主义改造,主要是通过合作化进行的。先把分散的个体手工业集中起来建立手工业生产合作小组;继而建立手工业供销生产合作社;最后建立具有完全社会主义性质的手工业生产合作社;最终使生产资料完全归集体所有,并对生产、经营成果实行按劳分配。

在 1956 年还形成了手工业全面合作化的高潮。当时全国参加合作组织的人数达到 509.1 万人,占手工业从业总人数的 92.2%,产值为 74.27 亿元,占手

^① 参见朱方明、姚树荣、邹曦、胡世发:《私有制经济在中国——私有经济嬗变的现实、困惑与趋势》,北京,中国城市出版社,1998。



工业总产值的 90.6%^①，基本完成了对手工业的社会主义改造。

对资本主义工商业的社会主义改造则经历了两个阶段：第一阶段是把私人资本主义经济改造成为国家资本主义经济；第二阶段是把国家资本主义经济改造成为社会主义国营经济。国家资本主义初级形式是建国初期实行的工业中收购产品和商业中统购零销，此时的生产资料归属性质仍是私有；国家资本主义的高级形式是公私合营。对资本主义工商业的改造是从国家资本主义初级形式向高级形式的过渡过程。

1956 年，我国的大部分大中城市基本实现了私营工商业的公私合营，从而基本完成了对资本主义工商业的社会主义改造。

三大改造的完成从根本上改变了我国非公有制经济的生存发展环境，我国的所有制结构发生了根本改变，公有制以绝对优势凌驾于非公有制经济之上，开始有计划地挤占非公有制经济原有的生存发展空间。

（3）1957—1965 年的有条件的恢复。

由于在经济领域中进行的社会主义改造从原来计划的 15 年缩短到 3 年匆匆完成，改造过程中出现的行为过激、形式过于单一等现象引发了一些问题。同时，在这一阶段，国民经济和人民生活也出现了诸多困难与问题，因此，党和国家领导人对非公有制经济改造的决策和行为进行了重新探讨，在利用非公有制经济形式为社会主义服务问题上提出了一系列正确的思想观点。例如，非公有制经济在一定条件下可以恢复存在；要长期保留个体经济独立经营；要调整所有制结构；工商业者不是国家的负担而是一笔财富；要学习外国和利用外资；等等。这些思想观念为非公有制经济的复苏提供了制度空间。

正当非公有制经济缓慢地得以复苏之际，“文化大革命”的浪潮又很快将这一复苏扼杀在了摇篮里。

（4）1966—1978 年的全面铲除。

无产阶级“文化大革命”开始之后，各方面对非公有制经济的生存采取了更加极端的否定态度，彻底排斥其发展。这主要表现在理论思想和具体的行为措施两个方面。

在城市，一些代表极左思想的口号被提出，如“我们也有两只手，不在城里吃闲饭”，将个体经营者当做“吃闲饭”的人从城市驱逐到农村；城市里的供销合作社也升级成为国营商业。

^① 参见朱方明、姚树荣、邹曦、胡世发：《私有制经济在中国——私有经济嬗变的现实、困惑与趋势》。



在农村，将基本核算单位由生产队上升为大队，进一步提升了生产资料和生产经营成果公有的幅度和生活资料统一分配的层级；将农产品集市贸易和城乡结合部的个体、私营工商业作为资本主义尾巴割掉。

在全国，提出“宁要社会主义的草，不要资本主义的苗”，把全民所有制和集体所有制之外的其他经济成分一律视为“资本主义的苗”予以取缔。1975年宪法第五条规定：“中华人民共和国的生产资料所有制现阶段主要有两种：社会主义全民所有制和社会主义劳动群众集体所有制。”

完全公有的所有制政策使非公有制经济在中国丧失了立足之地，同时使社会经济走上了单一公有制和全面计划经济的道路。这种无视社会经济发展基础和经济规律、无视非公有制经济阶段性作用的做法使中国的生产力受到了极大的破坏，社会经济发展的疲软低效使得国民经济整体发展滞缓，人们生活水平无法得以及时改善。

2. 1979年以后的复苏

1979年以后的30年里，非公有制经济的生存和发展问题逐渐得到重视。其恢复与发展壮大的过程虽然仍经历了一些波折，但是总体上没有停止发展的脚步，最终被确定为与公有制经济并存的经济成分。这一过程可以分为六个阶段：第一阶段为1979—1982年，这一时期伴随着改革开放，非公有制经济得到了恢复和发展；第二阶段为1983—1985年，这一时期非公有制经济得到了快速发展，增长迅速；第三阶段为1986—1988年，这一阶段是非公有制经济稳定增长期；第四阶段为1989—1991年，这个时期非公有制经济的发展遇到了阻碍，经营户数和从业人数都出现了比较大的波动；第五阶段为1992—1999年，在邓小平南方谈话发表之后，非公有制经济进入了持续增长时期；第六阶段为2000年至今，这些年是1949年以后中国非公有制经济发展的最好时期，也是1979年以后非公有制经济发展环境最好的阶段。

(1) 1979—1982年的恢复时期。

1979—1982年，个体经济得到逐步恢复和发展。这一时期，中共中央和国务院决定采取支持城镇集体经济和个体经济发展的方针，允许多种经济形式并存，以逐步搞活经济，促进生产发展。1979年初，第一次全国工商局长会议的报告提出：允许一部分个体手工劳动的发展。在这种条件下，中国的非公有制经济开始复苏，并对改善市场供求关系起到了一定程度的补充作用。

农村家庭联产承包责任制的推行和国家落实政策、纠正“文化大革命”错误决定的一些做法促进了个体经济的出现。在农村，家庭联产承包责任制的实行导致了一些农业大户的产生；在城市，为解决大批返城知青的就业问题，国家允许



个体经济经营者从事一定规模的经济活动。在政策的允许、鼓励和支持下，我国个体经济在全国范围内迅速得到恢复和发展。

据统计，1979—1982年，我国城乡个体经济的从业人数有所增长，分别增长14万人、31万人、80.6万人、227.4万人、319.8万人。^①当时个体经营者从事的行业主要是易于开办的商业和服务业，这对缓和劳动就业形势、搞活流通、搞好社会治安管理起到了重要作用。

但是，由于这一阶段我国在体制上并没有明确私营经济的地位和性质，还不允许开办私营企业，因此一些急于设立私营企业的人只能通过寻求挂靠单位，以挂靠乡镇集体企业为“假集体”，或挂靠学校为“校办企业”，或挂靠民政部门为“福利企业”等各种各样的形式避开政策束缚、实现创业构想。由此可以了解，当时私营经济的发展事实上已经完全溢出了特定的制度框架。

(2) 1983—1985年的快速增长期。

1983—1985年，个体经济实现了快速增长。1983年，中共中央借助“1号文件”指出：“农村个体工商户和种养业的能手，请帮手、带徒弟，可参照《国务院关于城镇非农业个体经济若干政策性规定》执行。”对超过上述规定雇请较多帮工的，不宜提倡，不要公开宣传，也不要急于取缔，而应因势利导，使之向不同形式的合作经济发展。

1984年10月，党的十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》，标志着我国进入了以城市为重点的经济体制改革阶段，全面推进经济体制改革的序幕就此拉开。非公有制经济也伴随着经济体制改革进入了全面推进时期。当时，党和政府对私营企业发展采取了慎重态度，实行“不鼓励，不禁止”政策，实际上是一种默许和支持，从而为私营经济发展提供了宽松的政治、经济和社会环境，促进了私营经济的恢复与发展。在此期间开展的有关私营经济发展的政策研讨和管理条例起草工作，为此后私营经济的发展创造了良好的环境条件和必要的舆论基础。

(3) 1986—1988年的稳定增长期。

从1986年起，非公有制经济的发展进入了增速调整的阶段。受当时反对资产阶级自由化思潮运动和国家有关政策调整的影响，非公有制经济组织数量快速增长的势头趋缓，经营户数和从业人数的增速大幅度降低，但依然保持了逐年增长的态势。因此，从积极意义上，这一阶段通常被称为稳定增长阶段。

尽管在政治路线方面出现了上述问题，但是，随着1987年8月《城乡个体

^① 参见王克忠：《非公有制经济论》，10页，上海，上海人民出版社，2003。



工商户管理暂行条例》、1988年6月《私营企业暂行条例》及《国务院关于征收私营企业投资者个人收入调节税的规定》的发布，非公有制经济的发展并没有受到大的挫折。1988年底，全国城乡登记注册的个体工商户发展到1454.9万户，从业人员达到2304.9万人；全国（除西藏、山西、黑龙江外）已注册的私营企业发展到40638家，雇工人数达到723782人。如果加上大量挂集体企业牌子和混杂于个体工商户、个人合伙及乡镇、街道企业中的私营企业，实际的私营企业估计有20多万家。^①

（4）1989—1991年的动荡期。

1988年下半年的经济调整和1989年的“政治风波”，在社会环境、政治、经济、政府管理等方面都产生了不利于非公有制经济发展的影响。在这个阶段，非公有制经济遇到了挫折，发展进入动荡期，经营户数和从业人数出现大幅度下降。其中，个体工商业的户数和从业人数在1988年底分别为1453万户和2305万人，同1988年相比，1989年这两项数字分别下降了14.15%和15.8%。1989年统计登记的私营企业为9.06万户，比1988年《私营企业暂行条例》颁布时有关部门估计的数字减少了一半多。^②

实际上，各地区非公有制经济组织的户数和人数的下滑幅度还要大于上述统计数字。一些经营者出于对政策变化的恐惧或疑虑停止了经营活动，他们当中还有相当一部分人选择了出国、变更居住场所、放弃原有的经营资格，从原来正常的经营区域消失。但是，这些现象并没有通过统计数字反映出来。1990—1991年，个体、私营经济组织的户数和人数都低于1988年底的数字，这反映出，非公有制经济的生存和发展问题伴随着国内由某些政府部门和理论界人士力推的关于中国经济改革姓“资”还是姓“社”的争论，不仅再次引起了社会公众的高度关注，而且引发了非公有制经济经营者的消极行为反应。

（5）1992—1999年的持续增长时期。

1992年初，邓小平南方谈话的发表和中国共产党第十四次全国代表大会关于社会主义市场经济体制改革目标模式的确立，为中国非公有制经济的发展再次扫清了障碍，在关键时刻挽救了非公有制经济，推动了发展非公有制经济的政策的落实。

1993年，国家工商行政管理局发布《关于促进个体经济、私营经济发展的

^① 参见陆百甫主编：《大重组——中国所有制结构重组的六大问题》，170页，北京，中国发展出版社，1998。

^② 参见凌志军：《沉浮——中国经济改革备忘录》，449页，上海，东方出版中心，1998。