

中国的个体 和私营经济

● 国务院研究室个体、私营经济调查组

改革出版社

责任编辑：丁 力 郑保华

责任校对：高金利

封面设计：刘志豪

版式设计：张家恕

*

*

*

中国的个体和私营经济

国务院研究室个体、私营经济调查组

改革出版社出版（北京安德里北街23号）

新华书店总店北京发行所发行

海直大都印刷厂印刷

787×1092 1/32 11³/₈印张 256千字

1990年11月第1版 1990年11月第1次印刷

ISBN7-80072-022-5/F·018(京)053号 定价3.60元

在我国现阶段，发展从属于社会主义经济的个体经济、私营经济，对于发展社会生产、方便人民生活、扩大劳动就业，具有重要的不可缺少的作用。十年来改革的实践，充分证明了这一点。我们的方针，一是要鼓励它们在国家允许的范围内积极发展；二是要运用经济的、行政的、法律的手段，加强管理和引导，做到既发挥它们的积极作用，又限制其不利于社会主义经济发展的消极作用。

——摘自江泽民同志在庆祝中华人民共和国四十周年大会上的讲话

在社会主义初级阶段，个体经济和私营经济是公有制经济的补充，应当允许它们存在和发展，但要依法加强监督和管理，保证它们的健康发展。

——摘自李鹏同志在庆祝中华人民共和国四十周年招待会上的讲话

序

袁 木

国务院研究室的部分同志，组成调查组，对我国的个体和私营经济问题进行了调查研究。他们在经过一段较长时间调查的基础上，掌握了一些资料，有了一些心得，编出了现在这样一本书。这是他们的调研成果，也是对社会做了一件有益的事。

党的十一届三中全会以来，我们党和国家对个体和私营经济的发展，采取了鼓励和扶持的方针。在社会主义阶段特别是它的初级阶段，实行单一的公有制经济，已被实践证明是不利于生产力发展的。在保证公有制经济占主导地位的前提下，根据生产力发展的实际水平，适当地发展包括个体和私营经济在内的多种经济成份，符合客观经济规律的要求，符合马克思主义的科学社会主义原理。从这十多年来的实践看，个体和私营经济作为公有制经济的必要的有益的补充，它在发展社会生产、方便人民生活、扩大劳动就业等方面，都起到了重要的积极作用。因此，在坚持公有制经济占主导地位的前提下鼓励和支持个体、私营经济适当发展，是我国长期不变的一项基本经济政策。

对个体、私营经济，既要鼓励它们发展，又要加强引导和管理，以利于既发挥其积极作用，又限制其不利于整个社会主义经济发展的消极作用。前一个时期，可能是主要精力

放到了排除干扰、鼓励个体和私营经济发展的方面，这是对的，今后还要这样做。但是，对于如何加强对个体和私营经济的引导和管理，以达到兴利除弊的目的，却注意不够。这在一定程度上助长了个体和私营经济中的违法行为，不仅侵害了国家和群众的利益，而且败坏了个体和私营经济本身的声誉。应该强调，我们加强对个体和私营经济的引导和管理，正是为了促使个体户和私营企业主遵纪守法，消除个体、私营经济自身的消极因素，保证个体私营经济的健康发展。正象我们给树木修枝，给庄稼除草，完全是为了促进它们生长，而决不是为了把它们毁掉。不塞不流，不止不行。如果我们对个体、私营经济不加强引导和管理，不制止它们的不良行为，那我们就不可能保证个体、私营经济在正确的轨道上前进，于国于民都是不利的。

总之，对于个体、私营经济，既要积极扶持和鼓励，又要加强引导和管理，二者缺一不可。只讲引导和管理，会把个体、私营经济搞死；只讲扶持和鼓励，会把个体、私营经济搞乱。这，也可以说是在对待个体、私营经济问题上的“两个基本点”吧。

收入本书的一些调研文章，对于我们进一步深入研究中国的个体、私营经济问题，是有一定的参考价值的；汇编的一些现行法规和规章制度，是应该认真贯彻执行并在实践中继续加以完善的。我应作者、编者之约，写下这样一些话，权且充作本书的序言。

关于促进个体、私营经济 健康发展的建议

去年以来，我会就个体和私营经济问题，在全国一些省、市（县），开展了调查研究工作。现将有关情况和我们的建议报告如下：

一、个体、私营经济面临的几个突出问题

党的十一届三中全会以来，在改革开放方针的指引下，我国的个体、私营经济得到较快的发展，据社科院《要报》数字，到1988年底，在国民经济中的比重为：固定资产原值占2%，生产经营资金占3%，从业人员占4.2%，已经成为我国社会生产力的一个组成部分。

实践证明，党的十三大关于发展个体、私营经济的方针政策是正确的。实行这一方针政策，有利于发展社会生产力，引导闲散资金注入生产领域，增加社会有效供给；在方便人民生活方面，在扩大劳动就业和增加财政收入方面，发挥了积极作用，9年缴税达422亿元。据统计，近6年国家安排了1800万人就业，个体和私营经济同期也解决了1800万人就业，对公有制经济做了必要的和有益的补充。以公有制为主体、多种经济成份并存，是具有中国特色的社会主义经济结构。

另一方面，个体和私营经济在发展中存在问题，例如从业人员素质参差不齐，为社会提供的产品和服务质量亟

需提高，经营活动极不规范，偷漏税问题突出，短期行为相当普遍，更为严重的是，其中还有不少搞违法经营，牟取暴利，营私行贿，抗拒税收，挥霍浪费，败坏社会风气，引起群众不满，必须加强引导管理。

去年以来，个体、私营经济又出现了一些新情况，突出的问题是：

第一，个体、私营企业户数急剧减少。

据国家工商部门统计，个体工商户从1988年的2400万，减少到1989年的1941万；私营企业1989年上半年换照登记90581户，到年底减少到76581户。在减少的14000户中，停业8000多户，转为个体4000多户，合伙经营1000多户，转成集体600多户。在我们调查的县、市中，有的县前年发私营企业执照3000户，今年换照仅余十户。许多省市，减幅在15—50%。出现十年来第一次户数锐减的原因是：

1. 经济上，与治理整顿、许多紧缩性调整的政策措施相继出台有关。去年下半年，对个体、私营经济追补增加税负约20亿元，加上乱收费、乱罚款、乱摊派，少则十几种，多则上百种，使其不堪重负，难以维持。

2. 政治思想上，去年下半年有的文件和报刊文章，使从业人员产生恐慌心理，担心重划阶级成份，被戴上“剥削分子”帽子，普遍的心态是认为干这一行政策上多变化，政治上有风险，社会上没地位，舆论上被搞臭。

3. 执行政策上，由于社会上和一些领导部门看法不一，对个体户和私营企业瞧不起，看不惯，信不过，借治理整顿的机会，集中在去年下半年，采取了一些不利其生存的措施。例如，有的专区领导发表一次讲话，造成一个县的私营企业全部瓦解；有的县出动警车先捕人后取证，搞“查大

户”；有的地方先定数额后派人进点追索“补罚偷漏税款”；有的地方对个体工商户指令停业一批，赶跑一批，罚垮一批。这些做法导致个体、私营经济急剧萎缩。

第二，秩序混乱。

1. 我国个体、私营经济的产权和市场基本上处于一种无秩序状态，许多私营企业戴着公有制经济的“红帽子”或戴着个体户的“小帽子”经营。据统计，在全国的个体户中，没有划出来的私营企业约有11.5万户。在全国的合作经济组织中，属于私营性质的企业有6万户。此外，以集体企业名义登记，实际上是私营企业的约有5万户。这种不正常的情况，近来还有加剧的趋向。这种经济成份定性不明确的状态，造成了极大的管理难度，出现许多混乱情况。

2. 个体、私营经济管理体制没有建立起来。“婆婆”多至13家以上，收费的部门有26家之多。“收费上来一大帮，出了问题没人帮”。他们在夹缝中生存，在能源和原材料供应、信贷税收方面困难重重，发展中出现不少畸形现象。

第三，变化急剧，有以下几个值得注意的动向：

1. 在治理整顿中，新产生和发展起来的一批私营企业具有新的活力，其中生产型企业较为稳定，科技型企业开始兴起，公司型企业正在增多，新型的中外合资私营企业已经出现。这就更需要积极引导他们健康发展。

2. 近来一些地方党政机关对本地的私营企业提出“赎买”、“引导走社会主义”、“把共产党员从私营企业中解放出来”等措施；有的为保护地方经济一律改为“合作经济”、集体经济；有的接收了私人上交的死企业，等等。这引起了新的混乱，对已形成的生产力是一种破坏。

3. 近二年停歇业的那一部分经营者，有的观望政策，

有的另谋对策，有些人转入“地下”经营，从事投机倒把，用现金交易逃避监督，影响经济稳定。

4. 为解决部分公有制企业停工待工问题，近来有的省主管部门制定措施，鼓励这些企业职工从事个体、私营经营活动，以求解决吃饭和稳定的问题。

面对这些新情况，经济界人士认为，个体和私营经济下滑，将给国民经济的发展带来不利的影响，不利于大局稳定和改革开放，也有负于“十三大”制定这项决策的初衷。党和国家对个体、私营经济的方针政策，是贯穿整个社会主义阶段的长期政策。做好这项工作，对于发展我国社会主义经济，对于促进我国社会，特别是广大农村的安定，对于树立港、澳、台对大陆政治的信心和我国的国际形象，对于发展最广泛的爱国统一战线，都是十分重要的。为了防止个体和私营经济进一步萎缩，改变目前管理混乱状态，适应个体、私营经济发展变化新情况，对个体、私营工商业者应在政治上不歧视，政策上要稳定、经济上要发展，管理上要加强。为有利于个体和私营经济稳定健康发展，具体建议如下。

二、对个体和私营经济的方针政策应长期不变

第一，政治上不歧视，维护其法律地位。个体和私营经济，是党的社会主义初级阶段理论和方针政策的产物，是从属于公有制主体经济的必要的和有益的补充，不能把它看成异己力量。如何坚持生产力标准，对“剥削”给以科学的解释，有待理论工作者进一步解决；现实迫切需要划清的几个界限是：要区别党对私营经济的政策同资产阶级自由化主张“私有化”的界限；要区别对私营经济性质的认识与具体政策提法的界限；要区别正当经营和违法暴富的界限。改革开

放以来出现的私营经济，有别于国外的和新中国成立初期的资本主义经济，不应当把它存在的一定程度的剥削同阶级剥削划等号。应当阐明党和国家在政治上不歧视他们。明确指出：个体工商户既是私有者，又是劳动者；投资经营私营企业的人，既是部分剩余劳动的占有者，又是从事经营、管理的劳动者。他们是社会主义国家中享有平等权利的公民，他们的诚实劳动应当受到社会的尊重，他们的合法收入应该受到法律的保护。不用“剥削”、“业主”的提法，对私营企业这种经济成份的稳定和健康发展较为有利。不要把改革开放以来鼓励引导个体、私营经济发展看作是“政策性失误”，不要对允许和鼓励一部分人靠诚实劳动和合法经营先富起来的重要经济政策产生怀疑和予以否定。要继续坚持对个体、私营经济“鼓励引导发展，保障合法权益，加强监督管理”的方针。

党和政府是很重视个体和私营经济的法律地位的，宪法也增加了“国家保护私营经济的合法的权利和利益”的条文。这其中也包括对他们的政治待遇。私营经济现有的规模作用与其社会政治地位是不相称的。大众传播媒介应对他们作客观公正的报道。要引导他们进一步发挥国家主人翁的积极性，吸引他们中的代表人物参政议政，更好地为国家出力。

第二，经济上要照顾到个体、私营经济的“合法利益”。无利可图是不可能使其发展的，为此，在正当经营的收益方面，要注意落实鼓励发展的政策。国家工商管理和税务等部门，为鼓励个体、私营经济发展，都积极地提出不少具体政策措施，有的做为法规公布实施，但在贯彻落实中问题很多。值得注意的是，个体、私营工商户认为抽出资金存入银

行更划得来，不愿意把资金投入生产经营。政策法规应注意使个体和私营经济有合法利益可图。

第三，国家要加强个体、私营经济管理体制的建设。当前，确有必要采取适当的组织形式，把有关部门的力量组合起来，理顺调控思路，统一政策步调，加强协调配合，划清职责界限，力戒互相扯皮。用好经济的、法律的、行政的手段，加强管理，兴利抑弊。

第四，要充分发挥民间组织的作用。现在的个体劳动者协会和私营企业协会，需要真正发挥民间经济社团的积极作用。个体工商户和私营企业迫切需要维护其合法权益，反映它们的意见要求，帮助它们克服困难，发展生产经营。国家工商管理局为了有利于发挥这两个协会的民间组织作用，赞同私营企业协会和个体劳动者协会作为团体会员参加工商联，同时，个体和私营工商业者可以自愿参加工商联为个人会员。工商联是具有统战性、经济性的人民团体，是对内对外的民间商会，应发挥其积极作用，配合政府部门，协助进行对个体和私营工商业者的爱国守法和职业道德教育，开展咨询服务，组织业务培训，引导他们爱国、敬业、守法，从而发挥协助政府部门加强管理的作用。

第五，要有发展规划。为了有利于个体、私营经济稳定发展，加强宏观控制，克服盲目性，使其适度发展，建议拟定全国的《个体、私营经济发展纲要》，对个体、私营企业的生产经营范围、手段等提出鼓励或限制的具体政策界限，使它的经营活动、产业结构和产品结构比较合理，并有发展前途。另一方面，纲要还应本着因地制宜、分类指导的原则，对个体私营经济所占比重大小，应从各地实际出发，不搞一刀切。总之，方针要明确，前景要明晰，才能稳定健康

发展。

三、采取有利于个体和私营经济健康发展的措施

第一，应该坚持把私营企业从其它经济成份中划出来。

经济成份定性不明确，将会导致许多问题和失误，这已有历史的教训。当前私营经济成份的混乱状态，使他们的经济活动得不到有效的引导和必要的监督。有关地方和部门出于自身利益等方面的原因，也不热心把私营经济从其它经济成份中划出来。当前，首先要解决私营企业的划定标准问题。鉴于这个问题标准难以掌握，又涉及若干部门和各种利益关系的恰当处理，建议责成有关单位弄清情况，草拟办法，专门发文解决。

第二，在治理整顿中，要支持私营企业有利于经济发展的生产经营活动。要保护它们的合法权益，对扶助少、征罚苛和带有歧视性的措施要加以纠正。例如，许多地方完全停止向个体、私营企业贷款，有的地方则以高达18%的利率向私营企业放贷，有的地方发给私营企业用的发票印上“私营企业专用”字样，财务上不能作为报销凭据，影响正常经营等等。建议在可能的情况下，对个体和私营企业的生产条件给予一定的支持，按照国家的产业政策扶优汰劣。

第三，用好税收这个经济杠杆。应当考虑在“广税源、轻税率、严管理、重处罚”的税收管理原则下，对个体、私营企业辅以配套的加强税收征管办法，做到寓征于养。征税和纳税双方都要明确树立依法纳税观念，纳税人要守法及时纳税，征税人不收“人情税”、“过头税”，总之要严格依照税法办事。各地都不能在国家制定的税法之外，自行设立税收名目课税。对生产、养殖、科技开发和外向型的私营企

业，特别是其中产品能填补空白、根据国家需求、替代进口产品的企业，政策上适当给予优惠，扶持其发展。

第四，采取有效措施，制止乱收费、乱罚款、乱摊派。这“三乱”已经成为个体和私营经济的沉重负担。虽三令五申，禁而不止。建议国务院规定，按省统一印制票据，收费全部上缴财政，罚款收入不得搞留成，不能按比例搞变相回拨和返还。采取有效措施，严禁各有关部门利用职权为本部门谋取利益，管理费不得截留，一律上缴财政。建议严格检查，对乱收费、乱罚款、乱摊派的单位部门进行惩处。

第五，要改变“政出多门”的状况。对私营企业、各有关部门都应严格依照宪法、税法和国家制定的条例进行管理。要尊重国家工商行政管理局的职能。个体工商户和私营企业按工商局核发执照所定范围进行正当经营，应得到保护和支持。各有关部门制定和下达与私营企业有关的规定，应当征得国家工商行政管理局同意，协调实施。

第六，应加强对个体和私营工商业者的爱国守法教育和职业道德教育。提高个体、私营工商业人员的政治思想水平、法律知识水平及守法观念。对违法的个体、私营工商业者要公平执法，要经常加强对他们进行政策、法律教育，认真贯彻执行政府的政策、法令、法规，关心国家大事，提高爱国主义、社会主义觉悟。这对个体、私营经济健康发展，也是一项有力的措施。

中华全国工商业联合会

一九九〇年八月八日

目 录

序 袁木

关于促进个体、私营经济健康发展的

建议 中华全国工商业联合会

第一编 个体私营经济 必须兴利除弊

加强管理 兴利抑弊 (1)

关于个体和私营经济的情况调查和政策建议 (20)

北京市个体工商户和私营企业发展情况及其

存在的问题 (31)

上海市个体和私营经济的一些情况和问题 (37)

黑龙江省个体、私营经济的发展变化 (41)

关于广东省个体、私营经济发展的调查报告 (49)

浙江省个体工商业发展的特点和应采取的对策 (58)

浙江省私营企业发展情况 (65)

关于福建省个体、私营经济发展的若干分析与建议 (70)

第二编 保护合法权益 限制过高收入

大连市工商行政管理局关于抑制个体经营者

高收入的意见 (77)

北京市城乡个体工商户收入情况的调查分析 (80)

温州市私营企业的生产、分配和新增资产归属

问题的研究 (87)

黑龙江省几个拥资百万元和千万元的私营企业

是怎样发展起来的.....(97)

第三编 划清经济性质 依法进行管理

福州市郊区个体、私营企业挂靠集体单位的情况.....(101)

通过产权明晰化划清集体、股份、私营企业的性质

——温州市松台街道试点情况.....(109)

大连市工商行政管理局、大连市税务局关于划分集体

和个体经济性质有关问题的通知.....(126)

浙江温州实行股份合作企业的情况.....(129)

福建省石狮市民营经济的情况.....(133)

深圳市民间(私营)科技企业的调查.....(137)

深圳经济特区民间科技企业登记注册暂行办法.....(142)

第四编 搞好税收征管 防止偷税漏税

对个体工商户、私营企业偷漏税的分析.....(147)

广东省个体工商户税收征管情况、问题与对策.....(151)

福建省个体、私营经济税收的主要问题及改进

建议.....(157)

黑龙江省税务局对加强个体税收征管

工作的若干意见.....(163)

大连市税务局对加强个体、私营经济税收管理的

几点建议.....(166)

私人承包租赁经营的国营集体企业偷漏税严重.....(170)

北京市西城区40户个体饭馆经营情况调查.....(172)

广东省加强非国营专业性运输行业税务管理.....(174)

吉林省组建税务治安派出所的作法与效果.....(177)

深圳市采用“费用推算法”加强商业承包户的

税收征管工作	(180)
广东省高明县合水税务所加强个体户建帐管理的 做法	(187)
浙江省城乡个体工商户税收征收管理办法	(191)
福建省私营企业税收征收管理规定	(200)
黑龙江省绥化市开展个体税收和个人收入调节税 清理整顿实施方案	(207)

第五编 加强管理教育 引导守法经营

北京市西城区人民政府关于进一步加强 个体经济管理的若干措施	(213)
大连市清理取缔无照经营取得成效	(216)
大连市中山区加强对个体承租柜台的管理工作	(219)
上海市取缔无照经营和非法交易市场暂行规定	(225)
五花八门的乱收费是滋生腐败的一大病源	(229)
在北京发生动乱、暴乱期间大连市对个体户加强教育 取得成效	(232)
广州市加强个体工商户思想政治工作	(237)

第六编 重要政策法规选编

中共中央关于转发全国劳动就业会议文件的通知	(239)
国家劳动总局、国家城建总局、公安部、工商行 政管理总局关于解决发展城镇集体经济和个体 经济所需场地问题的通知	(250)
工商行政管理总局、商业部、粮食部、供销合作 总社、国家物资总局、国家劳动总局关于对城镇 个体工商户货源供应等问题的通知	(252)

国务院关于城镇非农业个体经济若干政策性规定	(254)
中共中央、国务院关于广开门路，搞活经济， 解决城镇就业问题的若干决定	(258)
国务院发布城乡集市贸易管理办法	(269)
国务院关于城镇非农业个体经济若干政策性 规定的补充规定	(276)
国务院关于农村个体工商业的若干规定	(280)
国务院关于农民个人或联户购置机动车船 和拖拉机经营运输业的若干规定	(284)
中华人民共和国城乡个体工商户所得税暂行 条例	(287)
中华人民共和国民法通则（节录）	(290)
中华人民共和国税收征收管理暂行条例	(292)
城乡个体工商户管理暂行条例	(301)
投机倒把行政处罚暂行条例	(306)
中华人民共和国私营企业暂行条例	(310)
中华人民共和国私营企业暂行条例施行办法	(318)
中华人民共和国企业法人登记管理条例	(326)
中华人民共和国私营企业所得税暂行条例	(335)
国务院关于征收私营企业投资者个人收入调节税的 规定	(337)
中华人民共和国宪法及修正案（节录）	(338)
国家工商行政管理局关于对个体工商户和私营企业 加强管理的通知	(339)
国务院关于大力加强城乡个体工商户和私营企业 税收征管工作的决定	(341)
编后	