

国务院发展研究中心研究成果

中国民营企业发展报告

林家彬 刘 洁 项安波 等著

REPORT ON
THE DEVELOPMENT OF CHINA
PRIVATE ENTERPRISES



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

国务院发展研究中心研究成果

中国民营企业发展报告

REPORT ON
THE DEVELOPMENT OF CHINA
PRIVATE ENTERPRISES

林家彬 刘 洁 项安波 等著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国民营企业发展报告/林家彬等著. —北京: 社会科学
文献出版社, 2014. 12

ISBN 978 - 7 - 5097 - 6767 - 2

I. ①中… II. ①林… III. ①民营企业 - 企业发展 -
研究报告 - 中国 IV. ①F279.245

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 267583 号

中国民营企业发展报告

著 者 / 林家彬 刘 洁 项安波 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 宋月华 韩莹莹

责任编辑 / 韩莹莹

出 版 / 社会科学文献出版社·人文分社 (010) 59367215

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 12.75 字 数: 141 千字

版 次 / 2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 6767 - 2

定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究



本研究由澳大利亚力拓有限公司支持与资助
(Rio Tinto)



顾 问 刘世锦
山姆·沃尔什 (Sam Walsh)

主 编 林家彬

主要作者 刘 洁 项安波 田 瑛 束 盈

参与作者 苏 杨 叶伟祺

审 稿 卜北风 (Helen Robin Bordie)
宋秀丽 陈庆辉

本书的全部数据和资料均来自公开出版物

前言 “新常态”下民营企业发展的新机遇*

林家彬 苏 杨

改革开放以来，中国企业在经济总量、所有制结构、管理水平、组织结构等方面都发生了巨大变化，取得了惊人的成就。在2014年《财富》杂志发布的世界500强排行榜中，中国企业数量创纪录地达到100家，排名第二，仅次于美国的128家，远超日本的57家；而《财富》杂志最新发布的中国企业500强排行榜显示，2014年中国500强的经营规模门槛已

* 对民营企业有如下两种定义：①民营是与国营相对应的概念。民营企业有三种类型：被自然人股东所有的企业；出资人主体模糊的集体企业；非国家独资所有的社团法人、财团法人及国有参股企业。②民营企业是指除国有企业和集体企业（包括国有独资、国有联营、国有集体联营和集体联营在内）、港澳台商投资企业、外商投资企业之外的其他企业。一般而言，民营企业包含三个层次：一是广义层次，指除国有和国有控股企业以外的多种所有制企业的通称；二是内资层次，指广义民营企业减去港澳台商和外商投资企业后的集体和个体私营及其他混合所有制企业；三是狭义民营层次，指个体私营企业。本书所指民营企业主要指狭义层次。从所有制划分来讲，如果不考虑少数大型民营企业，中小企业概念与民营企业基本重合。这样，仅就研究企业生存和发展的制度环境而言，对民营企业的研究大致等同于对中小企业的研究。

达到 82.3 亿元人民币^①，同比涨幅达到 13%，其中民营企业比例过半。这样的数据，说明中国的企业尤其是民营企业在快速增长。

事实上，相对其他领域，所有制角度的企业改革几乎是最早启动的：2014 年，中国民营企业已发展 30 年。从 1984 年马胜利承包国有企业开始，中国企业改革的序幕就拉开了。然而，企业改革虽然率先，但未尽全力：总趋势大致体现了“国退民进”，但央企十来年的大发展常让人产生趋势倒转的错觉，主要原因就在于民营企业仍然有禁区、有掣肘、少帮手^②。

党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）提出，“公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，是中国特色社会主义制度的重要支柱，也是社会主义市场经济体制的根基。公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分，都是我国经济社会发展的重要基础。必须毫不动摇巩固和发展公有制经济，坚持公有制主体地位，发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济活力、控制力、影响力。必须毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，激发非公有制经济活力和创造力”。在《决定》出台的背景下，需要专门从“全

① 这个统计数字与由中国民营企业联合会、中国统计协会等单位联合组织的“中国民营企业 500 强”（始自 1998 年）的数据略有差异。从可比角度考虑，此处引用《财富》杂志数据，但在本书的其他部分，主要采用“中国民营企业 500 强”中的数据。

② 根据 2014 年《财富》杂志发布的中国企业 500 强排行榜，前 20 名企业中，国有企业占据了 19 席，只有第 20 名的联想集团是非国企。而且，这些国企大部分是央企，大多数处于垄断行业和对民营企业限制较多的行业。

面”“深化”这两个维度研究民营企业发展的相关制度，分析制度障碍，提出未来的改革领域和改革手段。

本研究在总结中国民营企业发展现状和问题的基础上，对既有发展政策环境进行评估，分析影响支持政策实现既定目标的既得利益障碍。然后，总结分析国外支持民营企业发展的政策及其实效，分析最新的文件（如《决定》等）提出的改革趋势及其可能的实现路径。最后，针对前述问题，借鉴国外经验，以新发展形势（“新常态”^①）为背景，按照改革方向，提出构建支持民营企业发展政策和配套制度调整的系统方案。

一 中国民营企业的发展现状

改革开放 30 多年来，民营企业迅速发展和成长，从无到有，由小到大，由弱到强，已成为推动中国经济发展的主要力量。截至 2013 年底，中国登记注册的私营企业达到 1253.9 万户，个体工商户达到 4436.3 万户，同比增长 15.5% 和 9.3%。2013 年，中国民营经济贡献的 GDP 占 GDP 总量的比例超过 60%。全国至少有 19 个省份民营经济的贡献率超过 50%，其

① 新一代领导人以“新常态”定义当下的中国经济发展阶段：“新常态”之“新”，意味着不同以往；“新常态”之“常”，意味着相对稳定。以“新常态”来判断当前中国经济的特征，并将之上升到战略高度，表明中央对当前中国经济增长阶段变化规律的认识更加深刻。这将对宏观政策的选择、行业企业的转型升级产生方向性、决定性的重大影响。严格说来，目前中国经济并非已处于“新常态”，而是处于向“新常态”过渡的过程中，更准确的阶段判断是处于经济增速换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期三期叠加的时期。只有度过这一时期后，经济才进入“新常态”时期。与企业发展相关的是，“新常态”下，企业的经济增速会下降，会更依赖于技术进步（如 1998～2008 年，全国规模以上工业企业利润总额年均增速高达 35.6%，而到 2014 年，这一速度已降到 6% 左右）。

中广东省超过了 80%。同年,民营企业的纳税额占国家税收总额的 50%,完成了 65% 的发明专利和 80% 以上的新产品开发。2013 年,中国民营规模以上工业企业增加值累计增速为 12.4%,连续第四年有所下降,但仍高于国有工业企业的 6.9%,且显著超过全部工业企业 9.7% 的平均水平。

与中国经济正在呈现的“新常态”相似,当前,中国民营企业总体上处于增速发展时期且还有增长潜力,并处在一个优先提高发展质量和效益的新阶段。新时期民营企业的发展状况,关系到中国经济社会结构调整与发展方式的转变,关系到促进就业与社会稳定,关系到科技创新与转型升级。在 2014 年《财富》杂志发布的中国企业 500 强排行榜中,虽然前 20 名中国有企业占据了 19 席,但在净资产收益率排名中,诸多民营企业占据了前列,可以看出中国的民营企业小而不弱。不仅如此,这些名居前列的企业几乎都是与人民衣食住行相关的消费品制造企业以及与城市化相关的企业。总体而言,民营企业的经济增加值继续快速增长,产品科技含量逐步提高,愈加重视自主创新,新上项目质量不断提高,公司治理和组织结构不断改善。民营企业已成为国民经济中最具活力的市场主体,已成为加快工业化、城镇化、农业现代化及国民经济增长的重要力量。

民营企业目前的快速发展正逢其时,得益于诸多政策给予的扶持。首先,在对民营经济的认识方面,政府不断修改法律法规及相关文件中对民营经济的定位,总体上促进了民营企业政治、经济地位的逐渐提高。从民营经济是“国民经济的有益补充”到“国民经济的重要组成部分”,从“必须毫不动摇

地鼓励、支持和引导非公有制经济发展”到“公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度……公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分，都是我国经济社会发展的重要基础……必须毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，激发非公有制经济活力和创造力”。尤其在党的十八届三中全会之后，非公有制经济被提到更为重要的地位，中国民营经济发展从此进入一个新的时代。

其次，中共中央在所有制理论、非公有制经济理论等方面的突破和创新，逐步转化到具体的政策、法规和实际操作层面。其中，最为重要的当属新旧“非公经济 36 条”。2005 年 2 月，国务院出台了《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》（简称“非公经济 36 条”或“老 36 条”）。这是新中国成立以来首部以促进非公有制经济发展为主题的中央政府文件，重点在于“消除影响非公有制经济发展的体制性障碍，确立平等的市场主体地位”。虽然这一政策在当时对民营企业的发展起到一定的促进作用，但由于种种原因，很多政策措施在后来的数年中一直未能得到有效落实。

2010 年，国务院又公布了《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》（简称“民间投资 36 条”或“新 36 条”），将破除民间投资发展中存在的“玻璃门”和“弹簧门”等现象作为重点，进一步明确和细化了“非公经济 36 条”等文件中有关放宽市场准入的政策规定，更加具体地提出了鼓励民间资本进入相关行业和领域的范围，为民营企业的发展营造了更广阔的市场空间。与“非公经济 36 条”相比，“民间投资 36 条”所提政策措施可操作性更强、支持力度更

大。“民间投资 36 条”向民间资本开放的领域有所扩充，开放的措施也更加具体。

这些举措的效果逐步体现。例如，据世界银行和国际金融公司联合发布的《2011 年营商环境报告》，2006 ~ 2011 年，中国连续推出 14 项重要的立法措施，大大改善了企业经营环境。“十二五”期间，若干新举措使民间资本在企业中的参与程度和公平程度进一步提高。

此外，中国政府近年来对小微企业的发展愈加重视，加大了对小微企业发展的扶持力度。自 2012 年国务院发布《关于进一步支持小型微型企业健康发展的意见》以来，部委层面共出台了 77 个配套文件。据统计，2014 年以来，截至 6 月 4 日，国务院共召开常务会议 16 次，其中提及“小微企业”的已有 7 次之多。这 7 次常务会议从产业指向、融资方式、税收政策、创业政策、就业政策以及简政放权等六个方面强调促进小微企业的发展^①。2014 年 9 月 17 日召开的国务院常务会议再次着力于小微企业，明确在继续实施好现有支持政策的同时，重点推出六大新政策。扶持小微企业的政策密集程度之高为人所瞩目，凸显了中央对小微企业发展的重视。

尽管如此，我们也必须注意到，民营经济规模在稳步提升的同时，依然存在发展方式相对粗放、管理水平整体较低、赢利能力较为低下、地区行业差异明显等问题。单从民营企业制度角度的发展环境来看，当前民营企业的发展还有三方面的主

^① 《国务院常务会议小微企业 7 次露脸》，http://finance.eastmoney.com/news/1350_20140606390518915.html。

要问题。

首先，相对于国有企业或外资企业，民营中小企业仍存在“次国民待遇”问题，在融资、市场准入、行政审批等方面受到歧视性待遇的现象仍然存在，具体表现为所有制歧视和各类政策上的规模化导向。除了观念上的歧视外，所有制歧视主要表现在行业进入或市场准入歧视、融资歧视、税务歧视、隐形负担歧视等；规模化导向则表现为各类政策（实际上体现政府部门倾向）及相关金融机构等对大型企业的偏好。随着中国市场经济体系不断完善，民营中小企业所面临的困难逐渐从结构性障碍（如所有制歧视）转向市场性障碍（如规模化导向）。如当前的金融资源配置格局还不是以效率为导向，而主要是以规模和所有制为重要标准。民营中小企业的间接融资瓶颈主要在于所有制歧视，在直接融资中则受到所有制歧视与规模化导向双重约束。所有制歧视与规模化导向使民营中小企业融资难、融资贵问题长期难以得到实质性解决。

其次，民营企业融资渠道不畅。由于具有天然的缺陷，在与大型国有企业的金融资源争夺战中，民营企业长期处于劣势。国有大型银行、股份制商业银行在贷款融资方面对这些中小民营企业设置了较高的门槛，导致中小民营企业常常面临融资难、融资贵的困扰。2010年，1042位中国民营企业企业家问卷跟踪调查显示，随着人工、原材料、社保税费等成本的增加，38.8%的企业家认为融资难是企业经营发展中遇到的最主要困难。民企融资难，中小企业尤其是小微企业融资则更难。在中国约5600万家小微企业中，需要银行贷款的比例达25.8%；

在有银行信贷需求的小微企业中，能获得贷款的比例仅为46.2%。即实际获得银行贷款的小微企业数为667.50万家，占总数的一成左右^①。不仅如此，在当前的监管和宏观环境下，中小企业通过银行进行融资时，还会遭遇业务费用高企、“浮利分费”等各种各样的潜规则。

最后，惠企政策难以落实、执行效果不佳。虽然各级政府对民营企业的地位和作用给予了充分的认可和肯定，各个部门对支持民营企业发展都很重视，各自在本部门职权范围内出台了不少惠企政策，但各政策之间缺乏协调和整合，没有形成合力，也难以形成惠企的大氛围。在实践中，各级政府的重视程度和政策的执行力度仍然有待提高，如对民营企业的低效率服务往往导致一些政策不能及时落实到位，在具体执行和落实上往往也存在扭曲变形或打折扣现象。

以上三方面问题长期困扰中国民营企业的发展，而且中国多次出台相关政策但仍未能有效解决。要解决这些现存问题，破除民营企业的发展障碍，需要从体制机制上深入寻找其原因。

二 中国民营企业发展的制度环境评价

在改革开放后的各个历史时期，中央对民营经济采取了不同政策，中国民营企业在政策支持下经历了不同的发展阶段。

^① 《仅一成小微企业能获银行贷款》，<http://opinion.hexun.com/2014-06-27/166119062.html>。

通过这些发展阶段，可以较为客观和全面地对民营企业发展的既有支持政策进行综合评估。改革开放后，中国民营企业的发展可以按发展速度大致分为四个阶段：私人经济恢复发展与乡镇企业快速发展阶段（1978 ~ 1992 年）；快速发展阶段（1992 ~ 2002 年）；相对稳定发展阶段（2003 ~ 2011 年）和改革推动发展阶段（2012 年至今）。

1978 年党的十一届三中全会以后，中国进入改革开放的新时期，民营经济得以复苏并逐步发展。1987 年 10 月党的十三大指出，私营经济是公有制经济必要的和有益的补充。这是中国对民营经济认识上的一个质的飞跃。1992 ~ 2002 年是中国民营经济快速发展的阶段。在此期间，民营企业迅速发展，实达、华为等一大批高科技企业的兴起，改变了民营企业劳动密集型加工厂的形象。1997 年，党的十五大对民营经济进行了重新定位，把“公有制为主体、多种所有制经济共同发展”确定为中国社会主义初级阶段的一项基本经济制度。民营企业从此进入发展的高峰时期。2002 年，党的十六大提出“必须毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展”。2003 年，十六届三中全会提出“大力发展国有资本、集体资本和非公有资本等参股的混合所有制经济，实现投资主体多元化，使股份制成为公有制的主要实现形式”。这些政策使民营企业得到快速发展。2003 ~ 2011 年是民营企业相对稳定发展阶段。这一时期，政府开始强调改善民生，不再强调唯经济至上。这一时期，以高科技产业为代表的民营企业取得迅猛发展；大型跨国公司的进入与竞争，为民营企业的发展带来了强大的驱动力量。与此同时，由于政府从 2008 年

以来推出各种提高工资和福利的法规政策，以及人民币汇率的提升、环保措施的强化、政府的各种限购限价政策、行政垄断企业的大幅度扩张和政府权力的膨胀，民营企业的发展空间受到较大的限制。在这一发展阶段，中国出台了对民营企业发展影响较大的新旧“非公经济 36 条”，以期消除影响非公有制经济发展的体制性障碍，确定平等的市场主体地位。这为民营企业的发展营造了更广阔的市场空间。2012 年后，中国经济增长速度放缓，民营企业进入改革推动发展阶段。虽然民营资本真正参与到垄断领域的步伐仍没有实质性地迈出，但政府加大了对小微企业发展的扶持力度。2012 年 11 月，党的十八大报告继续强调“两个毫不动摇”方针，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护。党的十八届三中全会所做出的《决定》从多个层面提出鼓励、支持、引导非公有制经济发展，激发非公有制经济活力和创造力的改革举措。这样的全面深化改革措施，将推动非公有制经济健康发展。

从中国促进民营企业发展的政策变迁可以看出，随着管理理念的不断进步，政府在制定支持民营企业发展的政策方面与时俱进、日渐科学，规定更加细化，政策可执行性逐渐增强：在政策支持的主体方面越来越具有针对性，对民营企业开放的领域呈现逐步放宽的趋势，对民营企业优惠的领域呈现逐渐增多的趋势，支持民营企业发展政策的可执行性越来越强，体现出越来越强的科学性及与时俱进性。其中最重要的是，中国创制出了“公有制为主体、多种所有制经济共同发展”的基本经济制度，国有企业代表了国家的经济实力，多种所有制经济

代表了国家的经济活力^①。随着财税及工商登记制度变革等配套措施的实施，这些促进民营企业发展的政策确实取得了一些成效，民营企业的规模总量还在快速扩大，其增速超过国企。

然而，既有支持民营企业发展的政策也存在很多不足，如相关的法规条例在具体执行时易导致“人治”而非“法治”；某些领域仍然存在歧视；政策过于宽泛，很多缺乏实施细则，相当多的部门和一些地方尚未制定符合本部门和本地区情况的具体的落实政策；有些名义上已经开放的领域，在实际实施过程中仍有许多环节限制，仍然处于实质的封闭状态。如由于配套措施落实不到位，“非公经济 36 条”的执行效果并不理想。不少企业家反映，整个政策犹如一道玻璃门，看得见但进不去。这使得民营企业发展中普遍存在三方面主要问题：民营中小企业仍受到“次国民待遇”，民营企业融资渠道不畅，惠企政策难以落实、执行效果不佳。普遍存在的问题肯定都有制度成因。既有政策支持不力的原因主要在于：传统体制偏好——公有制偏好使民营经济难以真正享有“国民待遇”；市场准入机制不完善；金融体系不完善；公共政策制定目标缺乏科学性，各项政策之间缺乏科学性和互补性，公共政策执行不力，公共政策抉择主体组成不完全，最终导致难以调整既得利益结构，无法阻止既得利益者阻挠扶持政策落实。

第一，传统体制偏好——公有制偏好使民营经济难以真正享有“国民待遇”。虽然中国改革开放已有 30 多年，并且在

① 该段内容出自中国石油化工集团公司董事长傅成玉在 2014 年达沃斯论坛的讲话：“实力加活力就是中国经济竞争力。”

逐步进行市场经济体制改革，政府权力已经从许多领域内撤出，但受“公有制偏好”和“计划经济崇拜”的影响，在传统计划经济体制下所形成的按所有制性质区别对待经济主体的观念，在较短时期内还不能彻底根除。这种“公有制偏好”的路径依赖性仍然或多或少地阻碍着国家对民营经济发展的制度供给。受意识形态因素和计划经济惯性思维影响，政府具有扶持国有经济的内生偏好，它的很多制度安排是倾向和有利于国有经济的，这就必然挤占民营经济在市场上的份额。常态竞争中，国有企业利用地位优势与民营企业争利；危机应对中，政策天平也明显偏向国有企业。民营企业家对不平等待遇问题存在不满情绪，融资、税收、补贴、限价和市场准入等是民营企业提及率最高的不公政策领域。时至今日，民营经济仍未真正取得与国有经济同等的待遇。这或多或少地阻碍着民营经济获得更大、更稳定的发展。

第二，市场准入机制不完善。民营企业的生存与发展，与其所面对的行业准入门槛有密切关系。当前，中国民营企业在一般竞争性行业中占据主体地位。这些产业的进入难度相对较小，进入成本相对较低，政策上的限制也相对较小，以劳动密集和资金密集产业为主^①。但在电力、电信、铁路、民航、石油、金融等国有企业垄断的行业和领域，竞争依然不充分，市场准入机制还存在很多缺陷。这些缺陷可以总结为以下三个方

① 2012年，中国民营企业500强中，有380家企业属于第二产业，占76.00%；实现营业收入79372.56亿元，占75.04%；资产总额56793.10亿元，占62.49%。有117家属于第三产业，营业收入占比为23.40%，同比增长3.25个百分点；资产总额占比为36.82%，同比增长6.13个百分点。