

国家“十五”重点规划图书

教育部人文社会科学重点研究基地·浙江大学民营经济研究中心

国家“985工程”二期资助项目

CRPE 中国民营经济发展研究丛书

中国民营经济法制 环境研究

——以义乌民营经济法制三十年为分析视角

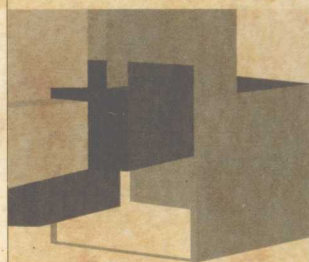
金承东 主编

Research on the Chinese Legal
Environment for Private Economy:
An Analysis Based on the Last 30
Years in Yiwu .



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社



国家“十五”重点规划图书

教育部人文社会科学重点研究基地·浙江大学民营经济研究中心

国家“985工程”二期资助项目

CRPE 中国民营经济发展研究丛书(二)

中国民营经济法制 环境研究

——以义乌民营经济法制三十年为分析视角

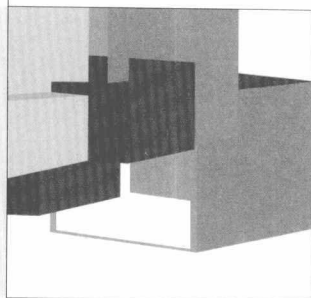
金承东 主编

Research on the Chinese Legal
Environment for Private Economy:
An Analysis Based on the Last 30
Years in Yiwu



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

中国民营经济法制环境研究:以义乌民营经济法制三十年为分析视角 / 金承东主编. —杭州:浙江大学出版社, 2009. 11

(中国民营经济发展研究丛书. 第2辑)

ISBN 978-7-308-07165-9

I. 中… II. 金… III. 私营经济—经济法—研究—义乌市 IV. D927.553.229.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 197341 号

中国民营经济法制环境研究

——以义乌民营经济法制三十年为分析视角

主 编 金承东

副主编 陈无风 朱 彤

丛书策划 袁亚春

丛书责编 陈丽霞

责任编辑 张 琛 金更达

文字编辑 赵 静

封面设计 卢 涛

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 杭州浙大同心教育彩印有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 16.5

字 数 290 千

版 次 2009 年 11 月第 1 版 2009 年 11 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-07165-9

定 价 35.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

总 序

一个国家或者地区的经济发展,实质上就是一个资源优化配置的动态过程。按照西蒙·库兹涅茨教授的说法,现代经济增长意义上的经济发展作为一个资源优化配置的动态过程,表现在两个重要的方面:一是资源从初级产业向制造业和服务业部门的流动及优化配置,即工业化;二是资源从农村地区向具有空间区位优势城镇集聚及优化配置,即城市化。因此,工业化的城市化构成了一个国家或区域经济发展的最重要内容。同时,现代经济增长的历史表明,经济制度对于经济发展是至关重要的前提条件,正如道格拉斯·诺斯教授所言,制度是经济增长的关键。经济制度的变迁同样表现在两个重要方面:一是资源配置主体的变化——民营企业成为资源配置的主体,即民营化;二是资源配置方式的变化——市场成为资源配置的主要方式,即市场化。可以认为,中国 30 年的经济制度变迁和经济发展,实际上也就是民营化和市场化推动工业化和城市化的过程,民营经济已经成为中国经济发展最重要的推动力量。

从中国改革开放和经济发展的历史来看,中国经济已经初步完成了工业化的初期任务,或者说,从工业化的初期走到了工业化的中期;同时,中国经济已经在很大程度上改革了计划经济体制,初步确立了市场经济体制。从中国改革开放和经济发展的方向来看,中国经济的发展将从工业化的中期跨向工业化的后期,完成建成全面小康社会和基本实现现代化的任务;同时,中国经济将进一步完善市场经济体制,从初级市场经济走向现代市场经济。概括地说,中国经济目前正面临着改革和发展的双重阶段转换的艰巨任务,即从工业化中期跨向工业化后期的发展阶段转换和从初级市场走向现代市场经济的改革阶段转换。这种改革和发展的双重阶段转换,构成了中国民营经济发展的重大现实背景。

中国民营经济的发展为中国的经济学家、法学家、政治学家、管理学和社会学家的理论研究提供了丰富的实践素材。总结中国民营经济发展的实践历程,研究中国民营经济发展中的现实问题,分析中国民营经济发展的趋势走向,应该是中国社会科学各个研究领域的理论工作者义不容辞的历史使命。浙江大学民营经济研究中心作为国家“985”(二期)的哲学社会科学重点研究基地,其所承担的“中国民营经济研究”这一社会科学跨学科研究项目及其研究成果正是这种努力的一个组成部分。

我们正努力从多个视角和多个方面对中国的民营经济发展展开比较深入的研究。但是,作为一种跨学科的多方位和综合性的研究尝试,这仍然还是一项初步的研究成果。我们殷切期望着国内外学术界同行、各级政府部门官员和民营企业家朋友们的批评指正,帮助我们改进研究工作,能够在将来出更多更好的新的研究成果。

史晋川

2008年9月于美国芝加哥

目 录

第一章 民营经济的行政法问题及其改革	1
第二章 民营经济法律规制的一般原理	13
第一节 民营经济的中国语境	13
第二节 法律规制的基本理论	25
第三节 中国民营经济发展的法律环境变迁	32
第四节 当前中国民营经济法律环境存在的问题	41
第三章 义乌改革开放三十年发展民营经济的总体脉络	48
第一节 萌芽阶段	48
第二节 产生阶段	55
第三节 发展阶段	64
第四节 巩固阶段	75
第四章 义乌民营经济发展的法制环境	81
第一节 所有权制度	81
第二节 经济组织制度	85
第三节 行政监管制度	90
第四节 行政保护制度	95
第五章 义乌党委在民营经济发展中的角色	104
第一节 党委的特殊地位和作用	104

第二节	在法学框架下讨论政策与法律的交互式整合	108
第三节	民营经济法制结构的演进:在党委政策指引下,法治环境的逐步改善	118
第六章	义乌政府在民营经济发展中的作用	123
第一节	义乌政府在改革初期对义乌小商品经济的允许	123
第二节	义乌政府在小商品经济发展中的引导与扶持	126
第三节	义乌政府对自身权力行为的法律规制	129
第四节	义乌民营经济法律规制的成功经验	130
第七章	义乌法院在民营经济发展中的定位	141
第一节	司法萌芽期:改革开放至 80 年代末	142
第二节	司法成长期:20 世纪 80 年代末至 90 年代初	153
第三节	司法成熟期:20 世纪 90 年代中后期	162
第四节	司法完善期:21 世纪至今	168
第八章	公用事业特许与政府规制	179
——	立足于中国水务民营化实践的初步观察	179
第一节	公用事业的民营化	179
第二节	水务民营化的模式选择	180
第三节	公用事业特许和水务民营化过程	183
第四节	公用事业特许后的政府规制	189
附 1	三十年义乌大事记(1979—2008)	193
附 2	浙江省民营经济相关的规范性文件梳理	201
后 记		253

Contents

Chapter I	Problems and Reform of Adminzation Law of the Private Sector	1
Chapter II	The General Principle of Legal Regulation on Private Economy	13
Section 1	The Chinese Context of Private Economy	13
Section 2	The Basic Theory of Legal Regulation	25
Section 3	The Development of Legal Environment of Private Economy	32
Section 4	The Current Issues of Chinese Private Economy	41
Chapter III	The Thirty-Year Development of Yiwu's Private Economy	48
Section 1	The Embryonic Phase	48
Section 2	The Beginning Phase	55
Section 3	The Developing Phase	64
Section 4	The Consolidation Phase	75
Chapter IV	The Legal Environment of Yiwu's Private Economy	81
Section 1	Ownership System	81
Section 2	Economic Organization System	85
Section 3	Administrative Regulation System	90
Section 4	Administrative Protection System	95
Chapter V	The Role of Yiwu's Party Committee in the Private Economic Development	104
Section 1	The Special Role of Yiwu's Party Committee	104

Section 2	The Integration of Policy and Law under the Legal-Political Theory	108
Section 3	The Progression of Legal Framework for Yiwu's Private Economy: the Advancement due to the Guidance of the Party Committee	118
Chapter VI	The Role of Yiwu Government in the Private Economic Development	123
Section 1	The Yiwu Government's Permission to the Small Commodity Economy at the Initial Stage of Reform and Open-Up	123
Section 2	Yiwu Government's Guidance and Support to the Small Commodity Economy	126
Section 3	Yiwu Government's Regulatory Act Concerning it's Own Power	129
Section 4	The Successful Experience of Yiwu Government's Economical Regulation	130
Chapter VII	The Role of the People's Court of Yiwu	141
Section 1	Judicial Sprout Stage: the Late 1970's to the Early 1980's	142
Section 2	Judicial Development Stage: the Late 1980's to the Early 1990's	153
Section 3	Judicial Maturation Stage: the Late 1990's	162
Section 4	Judicial Completion Stage: the 21st Century till Nowadays	168
Chapter VIII	Public Utilities Franchise and Government Regulation —Preliminary Observation of the Practice of China's Water Privatization	179
Section 1:	Privatization of Public Utility	179
Section 2:	Choices among Several Forms of Water Industry Privatization	180

Section 3: Public Utility Franchise and Water Industry Privatization Process	183
Section 4: Government Regulation after Public Utility Franchise ...	189
Appendix 1 The Chronicle of Events	193
Appendix 2 The List of Laws on the Private Economy in Zhejiang Province	201
Postscript	253

第一章 民营经济的行政法问题及其改革

1998年,九届全国人大一次会议通过的《宪法修正案》,明确将《宪法》第11条第1款修改为:“在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济,是社会主义市场经济的重要组成部分。”进而2004年,十届全国人大二次会议通过的《宪法修正案》,又明确将《宪法》第11条第2款修改为:“国家保护个体经济、私营经济等非公有制经济的合法的权利和利益。国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展,并对非公有制经济依法实行监督和管理。”并将第13条修改为:“公民的合法的私有财产不可侵犯。”“国家依照法律规定保护公民的私有财产和继承权。”这就意味着,民营经济不仅与公有经济处于平等地位,^①而且国家要鼓励其发展;而私有财产的宪法保护,又彻底消除了个体户和私营企业主的财产担心。这样宪法最终为民营经济扫清了障碍,并为其打开了所有的发展空间。据此我们深信,从今往后,中国的民营经济必将继续高奏凯歌。

但我们也不得不看到,长期以来形成的所有制歧视的旧习和惯性不可能在短期内消除,要使民营经济真正获得宪法

① 我国法律上的“非公有制经济”主要是指个体经济和私营经济,是相对于国有经济和集体经济等公有制经济而言的。但改革开放以来,学界一直习惯把个体经济和私营经济等“非公有制经济”称之为“民营经济”或“民营企业”,并逐渐约定俗成成为特定概念。本书也不例外,为了遵循这个学术习惯,并为了论述方便,也用“民营经济”或“民营企业”这两个学理概念来指称“非公有制经济”这个法律概念。特予说明。

为其打开的全部的发展空间,行政法任重道远。因为要消除所有制歧视的旧习和惯性,及对民营经济采取各种的鼓励和支持措施,都得靠行政机关来落实。而2005年2月19日国务院发布的《国务院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》^①又及时为我们指明了方向。所以,在这个时代背景下,如何面对民营经济所面临的行政法问题,并为此进行改革和完善,成了我们应担负的历史使命。

一、私有财产的行政保护

从本性上讲,人都是利己的,都有追求自己利益最大化的欲望和需求。^②而人本主义的核心在于以人为本,使每个人的基本人性都得到尊重和满足。因此,对私有财产的尊重和保护就成了法治国家的一项基本人权。而且,财产权又是其他一切人权的基础,因为有了财产权,个人的生存权才能获得保障;同时,也只有拥有了财产权,个人才能摆脱对权贵和他人的依附,获得人格独立。正如哈耶克所说的,“确认财产权是划定一个保护我们免于压迫的私人领域的第一步,私有财产是自由的基本要素,是不可剥夺的天赋的自然权利,对私有财产权的承认是阻止或者防止国家政府强制与专断的基本条件。……如果财产权与物质财富处于某个机构或者某个个人排他性的控制之下,个人自由将不复存在”^③。洛克也将人的自然权利归结为平等权、自由权、生存权、财产权四种,并认为财产权是自然权利的核心,私有财产神圣不可侵犯。^④正是基于这些理念,自1789年法国大革命最先提出“财产是神圣不可侵犯的权利”后,各新兴资本主义国家都把私有财产神圣不可侵犯写进了自己的宪法。^⑤

另一方面,由于包括政府在内的一切公权力具有制定和执行法律的权

① 国发〔2005〕3号,自发布之日起施行。

② 经济学上的经济人假设就是一个典型的印证。该假设认为每个从事经济活动的人都是为了追求自己利益的最大化,离开了这个基本假设,所有的经济学都成了空谈。经济人假设之所以能成立,就在于人性是利己的,而且这种利己的人性是无法改变的,哪怕是进行长期的教化。

③ [英]哈耶克著,邓正来译:《自由秩序原理》,三联书店1997年版,第171—174页。

④ [英]洛克著,叶启芳、瞿菊农译:《政府论》(下篇),商务印书馆1996年版,第5—12页及第18—33页。

⑤ 虽然20世纪以后,随着国家社会理念的发展,对私有财产的绝对保护开始发生变化。但这并不是说私有财产的优先重要性没了,而只是说不能像过去那样绝对化了。

力,并且又掌握着公共资源的分配权和暴力机器,因而它可以通过一切自己认为“合法”的手段来剥夺私人的财产,并对公民的个人反抗施加暴力,由此,公权力自然成了私人财产最危险的侵犯者。但人类的社会生活又不可能没有公权力,更不可能没有政府。所以,怎样在发挥政府积极作用的同时又克服其消极作用,就成了我们必然的选择:宪法一方面授予政府权力,另一方面又对这种权力进行限制,这就是有限政府的基本要义。也正因如此,宪法所规定的私有财产神圣不可侵犯,不仅仅是对公民财产权的确认,更重要的是勘定了政府权力的界限,为公民财产权的享有和行使设置了一道坚固的屏障。正如18世纪英国首相威廉·皮特曾诠释的:“即使是最穷的人,在他的寒舍中也敢对抗国王的权威,风可以吹进这间房子,雨也可以打进这间房子,房子甚至在风雨中飘摇战栗,但是国王不能随意踏进这间房子,国王的千军万马也不能踏进这间门槛早已磨损的破房子。”^①这就是经典的“风能进,雨能进,唯独国王不能进”的宪政寓言,这就是政府对私有财产应持有的尊重乃至敬畏。

而中国自1949年以来一直致力于实现社会主义公有化,并对农业、手工业和资本主义工商业进行社会主义改造,斗私反修的意识形态也很深。虽然改革开放以后,随着经济的高速增长,我们对个体私营等民营经济有了新的认识,其地位也不断提高,^②但与此密切相关的私有财产保护问题并没有获得相应的重视。我国1982年《宪法》第12条规定:“社会主义的公共财产神圣不可侵犯。”“国家保护社会主义的公共财产。禁止任何组织或者

① 转引自郑全新、李嘉娜:《论私有财产权宪法保障体系的构建》,《政法论坛》2004年第1期。

② 1982年《宪法》第11条规定:“在法律规定范围内的城乡劳动者个体经济,是社会主义公有制经济的补充。国家保护个体经济的合法的权利和利益。国家通过行政管理,指导、帮助和监督个体经济。”

1988年宪法修正案对《宪法》第11条增加1款(即第3款),规定:“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。私营经济是社会主义公有制经济的补充。国家保护私营经济的合法的权利和利益,对私营经济实行引导、监督和管理。”

1999年宪法修正案将《宪法》第11条修改为:“在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济,是社会主义市场经济的重要组成部分。国家保护个体经济、私营经济的合法的权利和利益。国家对个体经济、私营经济实行引导、监督和管理。”

2004年宪法修正案将《宪法》第11条第2款修改为:“国家保护个体经济、私营经济等非公有制经济的合法的权利和利益。国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展,并对非公有制经济依法实行监督和管理。”

个人用任何手段侵占或者破坏国家的和集体的财产。”而第13条规定：“国家保护公民的合法的收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权。”“国家依照法律规定保护公民的私有财产的继承权。”

这种厚此薄彼的宪政态度导致民营经济的财产权不可能得到有力的行政保护。计划经济时期，我国对企业实施行政保护，国有或集体的公有企业都有一个“婆婆”，有问题就找政府、找主管部门。改革开放后，虽然政府职能发生了转变，但“公有财产神圣不可侵犯”的圣训始终存在，“婆婆”对公有企业仍然有许多特殊的保护。而对民营企业来说，情况就不同了，他们没有“婆婆”，找不到任何的行政庇护，因而他们的财产权（包括生产资料所有权），以及销售、经营等活动受到侵犯后往往得不到保护。^①而且由于没有行政“婆婆”可庇护，又使他们最容易成为行政机关各种摊派、收费、行政勒索以及不当管制的牺牲品。^②

国家对私有财产保护的这种偏颇，不仅有违宪法中的人性尊严，而且大大挫伤了民营企业主的创业积极性。由于财产得不到有力保护，并担心再次出现“共产风”，一些民营企业主“小富则安”，企业盈利后也不愿加大投入，甚至把赚来的钱存到国外银行，更有甚者纸醉金迷、任意挥霍。总结我们对私有财产的经验教训，2004年修正后的《宪法》第13条终于对私有财产有了正确定位。这不仅是我们对私有财产保护的一个飞跃，同时也为民营企业发展提供了坚实保障和强大动力。但对长期缺乏行政保护的私有财产而言，这个宪法条款的实现无疑需要政府进行多方面的改革。

首先，政府必须树立私有财产也神圣的理念，而不能再像过去那样在公有财产和私有财产之间厚此薄彼。其次，更重要的是，必须明确而严格地规范政府对私有财产的征收征用行为。由于我国一直过于注重对公有财产的保护，因而在征收征用中，往往要求牺牲个人利益来成全公共利益；

① 为此中国的民营企业不得不曲线救国——把自己的企业挂靠在乡镇企业或集体企业之下，这样就出现了中国特有的“红帽子”企业。然而“红帽子”企业虽然获得了行政保护，但又陷入了“企业发展，产权归谁”的困境。因而1992年邓小平南方谈话后，“红帽子”企业又纷纷要求摘帽，确定财产。但这个过程并不顺利，有相当的企业创办人还是在行政干预中失去了自己心爱的企业。（详细材料参见戴园晨主编：《中国经济的奇迹——民营经济的崛起》，人民出版社2005年版，第77—83页）

② 有调查显示，在我国，来自行政机关的各种摊派、收费、不当管制等已是民营经济财产权的最大侵害之一。（见戴园晨主编：《中国经济的奇迹——民营经济的崛起》，人民出版社2005年版，第105页）

而何为公共利益的界定又不明确,也没有公正的程序保障,导致政府在征收征用中,常常滥用公共利益,由此引起的民愤很大,纠纷很多。^① 所以,今后我们一定要依照《宪法》第13条第3款的规定,^②从以下三个方面来完善行政征收征用行为:首先,要遵循法律保留原则,把行政征收征用行为的设定权,全部交给一定级别的立法机关,而绝不能由行政机关自己来设定。其次,立法机关在设定行政征收征用行为时,一定要对公共利益有个明确的界定,如果无法界定,也必须在行政机关和相对人之间设置公正的界定程序,以此来防止行政机关滥用公共利益。第三,必须规定公正的补偿条款。我们一直适用的是适当补偿标准,个人所得到的补偿远远小于他因此所受到的损失,这实际上就是要求个人作出牺牲,这显然已不符合宪法修正条款的要求。因此,必须依照私有财产保护的要求,把个人的利益也摆在重要位置,确定以等价补偿为主、合理补偿为补充的行政补偿标准。

二、行政平等

长期致力于实现社会主义公有化,给我们带来的另一个根深蒂固的观念就是所有制歧视。虽然改革开放后,我们对民营经济的态度逐渐转变,从社会主义的有益补充,到社会主义市场经济的重要组成部分,再到现在鼓励其发展,民营经济最终获得了社会主义社会平等经济主体的地位。但这只是宪法的确认,而在现实的社会经济生活领域,长期形成的痼习无法短时改变,政府对民营经济的歧视仍然广泛存在。

首先,在市场准入方面,我国的民营企业主要集中在家用电器、服装、文体用品等竞争性行业,而在电信、金融、新闻出版、城市供水供气、公共交通等垄断行业和公用事业领域,民营企业仍然无法进入。这除了立法政策的原因外,也有政府行政的原因。因为市场准入时,行政主体往往在法律、法规规定的条件之外,又寻找各种借口给民营企业增加种种前置的审批条件或加大程序的繁琐性,从而使个体、私营企业面临很苛刻的“登记条件”。^③ 虽然《行政许可法》的实施使这种情况大为减少,但所有制歧视导致

① 尤其在农村土地征用和城市房屋拆迁领域,这些矛盾就更突出。

② 《宪法》第13条第3款规定:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。”

③ 如2001年一项对浙江省民营中小企业的调查显示,浙江省有的地方政府就规定外地人员来本地开办企业要办暂住证、流动人口证、计划生育证明等。(见胡虎林主编:《法治视野下的民营经济》,浙江人民出版社2004年版,第249页)

的区别裁量依然存在。

其次,在贷款融资方面,民营企业也是困难重重。^①这虽然有银行方面的原因,但主要还是政府行政的原因。因为我国银行大多归国家所有,这使得银行必须承担由国家(政府)赋予的社会经济责任。由此,当国有企业资金从财政拨款改为银行贷款以后,银行在政府的导控下,为了扶持国有企业,保持其在国民经济中的主导地位,就一直对国有企业起着“第二财政”的作用,从而导致信贷资金财政化。而且虽然我国城乡居民的储蓄在不断增长,但由于吸纳储蓄的金融机构基本上为国家所垄断,这样又导致储蓄向资本的转化基本上都被锁定在国有银行与国有企业之间。所以,在这种政府纵向控制的金融体制中,民营企业的贷款难是可想而知的。

再次,在税收方面,1994年的税制改革虽然较好地贯彻了“公平税负”的原则,但民营企业在税收负担率、征管方法和纳税主体资格的确定等方面仍然处于不利地位。^②而税务执法机关的区别对待,又使这种不利更为加剧。如按照有关法律规定,新办三产企业减免所得税及新办小型工业企业所得税代征率减半二年;民政福利企业、校办企业先征后返增值税及免征所得税;星火项目、火炬项目所得税先征后返二年,等等。^③这些税收优惠政策,法律并没有规定集体企业能享受,而民营企业不能享受,但税务执法机关在实际执行中却区别对待:集体企业能享受,而民营企业却不能比照。

除了税收方面的区别对待外,民营企业还要应付名目繁多的乱收费。由于没有行政“婆婆”可依靠,面对评选费、赞助费、书报费等名目繁多的乱

① 中国社科院民营经济研究中心和零点市场调查公司在1992年、1993年和1994年连续三年进行了三次私营经济的问卷调查,结果显示,贷款难始终被列为民营企业发展最困难的事项。(参见戴园晨主编:《中国经济的奇迹——民营经济的崛起》,人民出版社2005年版,第73页)

另据国际金融公司(IFC)1999年的调查,中国民营企业的融资,不论是初创时期还是发展时期,都严重依赖于自我融资渠道,只有4%的资金是依靠银行贷款获得的。(这方面的统计资料参见格雷戈里、塔涅夫:《中国民营企业的融资问题》,《经济社会体制比较》2001年第6期)

② 这方面的详细论述请参见胡虎林、余永祥、陆介雄:《民营经济法律制度研究》,浙江大学出版社2004年版,第172—176页。

③ 胡虎林、余永祥、陆介雄:《民营经济法律制度研究》,浙江大学出版社2004年版,第172页。

收费,他们只能接受,这无疑又加重了他们的负担。^①

此外,在社会保障、人才培养、财政补贴、技术支持等领域,政府对民营企业的不平等对待也广泛存在,在此就不一一赘述了。因为对我们来说最重要的是如何尽快消除这些行政不平等,使民营经济真正获得宪法修正案为其打开的所有的发展空间。这除了国家立法政策的改变外,^②行政主体自身也要有所作为:

首先,各级行政主体和公务员必须在观念上彻底摒弃“唯成分论”,改变过去那种“公有制是高级所有制,私有制是低级所有制”的片面认识,贯彻平等原则。其次,要认真贯彻落实《国务院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》,采取各项措施鼓励民营经济的发展。对于长期习惯于歧视对待的行政主体而言,采取鼓励的倾斜政策是非常必要的,因为只有这样才能纠偏。具体而言,第一,要放宽民营经济的市场准入。要允许民营资本进入垄断行业,进入公用事业和基础设施领域,进入社会事业领域等。第二,要加大对民营经济的财税金融支持。不仅要允许民营资本进入金融服务领域,还要加大对民营经济的财税支持力度、信贷支持力度,并拓宽民营经济的直接融资渠道。第三,要规范国家行政机关和事业单位的收费行为。行政收费必须贯彻法律保留原则,收费项目只能由立法机关来设定,而不能由行政机关自己来设定。此外,政府在为民营经济提供社会服务,维护民营企业和职工的合法权益,以及引导企业提高自身素质等方面也要相应地采取各项倾斜性的鼓励措施。

三、行业协会的去行政化

行业协会是同一行业具有竞争性的企业组成的,为促进该行业的产品销售和雇佣等而提供多边援助服务的非营利组织。由于它既是同行的联盟,又独立于政府,因而可以起到以下两方面的作用:首先,它介于政府和企业之间,可以促进和保障政府与企业相互沟通。由此行业协会也被称为

^① 根据浙江省2001年的一份省情报告显示,民营企业所承担的社会负担最主要的是乱收费,这使许多民营企业很气愤。(参见许小忠、朱卓瑶:《当前浙江中小企业发展后劲怎么样?》,《浙江统计》2002年第1期)

^② 行政主体的平等对待问题,有些情况是立法造成的。因为行政主体是执法机关,如果立法中规定了不平等条款,那么行政主体只能执行这些不平等条款。而立法政策的改变是要有一个过程的,所以行政主体对民营经济的平等对待问题不是仅靠行政主体自己努力就能解决的,有时要以立法政策的改变为前提的。