

# 第一章 民间投资的发展概况及现状评价

## 1.1 引言

民间投资是相对于政府投资而言的，对民间投资范围的界定可以从投资的资金来源划分也可以从投资主体划分。如果按照资金来源即资本属性划分，与民间投资相对应的是民间资本，“民间资本包括所有国内的非国有资本，如城乡居民储蓄存款、民间信贷资金及手持现金、证券投资、实物投资、个体工商户及私营企业的注册资本等”<sup>①</sup>。而如果按照投资主体即企业属性分类，根据国家统计局和国家工商行政管理局 1992 年发布的《关于经济类型划分的暂行规定》，将我国的经济分为以下八种类型：国有经济、集体经济、私营经济、个体经济、联营经济、股份制经济、外商投资经济、港澳台投资经济<sup>②</sup>。这样，民间投资应该是扣除国有经济后的

<sup>①</sup> 《积极拓宽民间资本流入风险投资渠道》载 2001-12-17 新华网。

<sup>②</sup> 国家统计局与国家工商行政管理局 1998 年又联合制定了《关于划分企业登记注册类型的规定》，将企业登记注册类型分为以下几种：一是内资企业，具体注册类型分为国有企业、集体企业、股份合作企业、联营企业、有限责任公司、股份有限公司、私营企业和其他企业；二是港、澳、台商投资企业，具体注册类型包括合资经营企业（港或澳、台资）、合作经营企业（港或澳、台资）、港、澳、台商独资经营企业和港、澳、台商投资股份有限公司；三是外商投资企业，具体注册类型包括：中外合资经营企业中外合作经营企业、外资企业和外商投资股份有限公司。

其他七种经济类型的投资，因此，也可以说是非国有经济的投资。结合我国国情，同时考虑到统计分析上的方便，以投资主体作为区分投资范围的依据，把投资分为政府投资和民间投资，其相应投资主体就是国有经济部门和非国有经济部门，而对于后者，可以称为民营经济<sup>①</sup>。

改革开放以来，山东省民营经济迅猛发展，日益成为国民经济发展的重要力量，同时，民间投资也有较快增长，对拉动内需起到重要的作用。这期间，民营企业经历了由政策经济向制度经济的转变。民营经济已成为受国家法律保护并依法健康发展的经济成分，已不再是在外在于社会主义市场经济制度，而是内在于多种所有制共同发展的基本经济制度框架之中，并载入宪法，成为社会主义市场经济体制的重要组成部分。

分析民间投资，将不可避免地会涉及民营经济成分或者说民营企业，因为随着改革的深化和市场化进程的深入，企业正越来越成为最大的投资主体。要具体分析山东省民间投资的发展情况，就不得不研究与民营经济相关的各项法律、法规、政策，这其中既包括国家的整体政策又包括山东地方政府出台的各项法律法规。同时还应该分析整个国家以及其他一些省份的民营经济及民间投资的相关情况，通过对比来发现山东省民营经济的发展特点，找出其中的不足和缺陷。因此，在接下来的分析中，我们将研究改革开放以来民营企业及国有企业在企业数目、投资规模、吸收就业、实现利税、创造 GDP 等方面的变化，通过比较说明民营经济的发展过程以及其作用，另外还将分析民间投资在投资领域、投资方式、投资来源、投资决策程序等方面的变化，得出相关结论为以后发展提供

我们认为，民营经济是一个描述性概念，其具体内容是国有经济以外的七种经济成分。相应地，民营企业可以理解为是与国有独资企业相对立的，而与任何非国有独资企业是相容的。结合中国的现状，民营企业包含三种类型：一类是被自然人股东所有的企业；二是出资人主体模糊的集体企业；三是非国有独资所有的社团法人、财团法人及国有参股企业。

指导。

在做出上述界定的基础上，还需要说明的是，改革开放到现在已有 20 多年的历程，这其中无论是对民营经济的认识还是民间投资的作用都在发生变化，而且不同年份具有不同的特点，因此，本文在分析山东省民间投资问题时将分阶段探讨。对民营经济发展以及相关民间投资阶段的划分，根据不同的标准可能有不同的结果。以前也有学者在这方面进行分析，如张厚义认为我国民营经济大体上经历了三个大的发展阶段，即萌生、起步阶段、曲折发展阶段和高速增长阶段。其中 1986 年以前为民营经济的萌生、起步阶段，1987~1991 年为民营经济的曲折发展阶段，从 1992 年到 1997 年为民营经济的高速增长阶段<sup>①</sup>。还有的把我国民营经济的发展过程分为恢复、发展、突破三个阶段，其中 1978~1986 年为民营经济恢复与个体工商业者、外商投资企业合法化阶段，1987~1991 年为民营经济的发展与私营企业取得合法地位的阶段，1992~2000 年为民营经济的突破带来经济制度创新与法律上逐渐受平等对待的阶段<sup>②</sup>。

我们认为，从 1978 年改革开放开始，到 1992 年邓小平南巡讲话为止，这一阶段其实都是处于探索阶段，与民营经济相关的法律法规都还比较缺乏，在思想意识上民营经济仍然是非主流经济成分。当然这一阶段民营经济还是有了较大发展，为以后改革的深化奠定了基础。这样，在分析民间投资的发展情况时本文也将把 1978~1991 年作为一个阶段，分析与民间投资相关的一系列问题。从 1992 年一直到现在，民营经济在促进经济增长、解决社会就业、加速市场化进程等方面的重要作用已越来越明显。虽然与民营企业

张厚义、明立志主编：《中国私营企业发展报告》，社会科学文献出版社，第 26~46 页。

“中国改革与发展报告”专家组：《制度的障碍与供给：非国有经济的发展问题研究》，上海远东出版社，第 396~406 页。

相关的各项法规政策正在逐步完善，来自各方面的歧视也有所减轻，民营企业融资状况较以前也有所改善，但民营经济在整个国民经济中的重要作用还有待于继续提升。这样，把 1992 年以后到现在作为第二阶段，是民营经济的发展时期。

## 1.2 1978~ 1991: 处于探索时期的民营经济

1978 年十一届三中全会的召开，标志着全国工作中心的转移，为民营企业的发展创造了有利的社会环境。民营经济要发展，必须有对应的政策前提，如果政策上不允许其存在并鼓励其发展，民营经济是不会发展到今天这种状况的。1979 年 9 月 29 日，叶剑英在庆祝中华人民共和国成立 30 周年大会上的讲话中指出：“目前在很有限的范围内继续存在的城乡劳动者个体经济，是社会主义公有制经济的附属和补充。”这为以后的政策制定及民营经济的未来发展指定了道路。此外，民营经济的发展还必须有相应的市场基础，“没有需要，就没有生产。而消费则把需要再生产出来”<sup>①</sup>，马克思的这段话说明了社会需要是生产发展的客观依据。由于当时不论在城市还是在农村，都有一些消费需求的空空间等待人们去填补和开发，这恰恰形成了民营经济发展的市场基础。

### 1.2.1 民营经济在全国发展的基本情况

发展民营经济除了需要有市场需求这一基础，还需要法律对民营经济的承认。扩大民间投资的前提是民营企业必须能进入某个行业或某些产业，这样，有必要分析与民营经济相关的市场准入问题。改革开放以来，我国的经济体制转轨是一个渐进的过程。在这一过程中，伴随着民营经济自主性的发展，政府对各类民营经济的认识不断深化，在对其市场准入的政策选择上也逐步成熟和规范起

<sup>①</sup>《马克思恩格斯选集》第 2 卷，人民出版社 1975 年版，第 94 页。

来。但通过对这一阶段中央政府和一些主管部门制定的文件、法规进行分析可以看出，政府对民营经济的市场准入政策是各有关部门针对民营经济中具体对象分别制定的。

就集体经济而言，政府对集体经济市场准入政策的变化，集中体现在对乡镇集体企业市场准入范围的规定上。1981年10月，中共中央、国务院做出的《关于广开就业门路、搞活经济、解决城镇就业问题的若干决定》指出，“努力办好城镇集体所有制经济，大力提倡和指导待业青年组织起来，在集体经济单位就业”；“党中央、国务院的各有关部门，要采取积极态度，坚决地迅速地改变歧视、限制、打击、并吞集体经济和个体经济的政策措施，代之以引导、鼓励、促进、扶持的政策措施”。接着在1982年9月的中共十二大报告中又指出：“城镇青年和其他居民集资经营的合作经济，近几年在许多地方发展起来，起到了很好的作用。党和政府应当给以支持和指导。”1988年，因“经济过热”开始了治理整顿，这给乡镇企业的发展带来较大的困难，1989年3月，国务院下发了《关于当前产业政策要点的决定》，提出“要支持农副产品加工的、两头在外的、生产来源、原材料与经济效益好的乡镇企业”。1991年9月，国家颁布了《中华人民共和国城镇集体所有制企业条例》，在这部《条例》中，规定集体经济在国家计划指导下“自主安排生产、经营、服务活动”。但有关政策引导其发展的方向，主要是劳动密集型的轻工业和小企业。从上述这些政策以及其变化过程中可以看出，从20世纪70年代末到90年代初，政府对乡镇集体企业采取了比较积极的市场准入政策，部分地撤销和降低了乡镇集体企业进入各产业的行政性壁垒。

由于20世纪50年代中期的社会主义改造，我国在改革开放之前基本上已经消灭了私营经济。在叶剑英的讲话之后，1980年8月，中共中央在转发全国劳动就业会议文件的通知中，明确提出要鼓励和扶植城乡个体经济的发展，指出“宪法明确规定，允许个体劳动者从事法律许可范围内的，不剥削他人的个体劳动”。1981

年7月，国务院制定了《关于城镇非农业个体经济若干政策性规定》，这个文件比较系统地反映了当时政府对城镇个体工商户的市场准入政策和相关政策，在经营范围、经营规模、经营方式、经营场地以及税收等问题上都做出了详细的规定。1984年2月，国务院发布的《关于农村个体工商业的若干规定》中允许农村个体工商业从事个体经营的工业、手工业、商业、饮食业、服务业、修理业、运输业，以及国家允许个体经营的其他行业。在上述政策的基础上，国务院1987年8月又发布了《城乡个体工商户管理暂行条例》并于同年9月1日起开始实施。该条例对个体工商户的市场准入范围有所放宽，并对个体工商户的经营方式做出了较为详细的规定。

对私营经济，1987年初，中共中央在关于《把农村改革引向深入》的决定中肯定了私营经济存在的必要性，明确指出：“在一个较长的时期内，个体经济和少量私人企业的存在是不可避免的。”1987年10月中共中央十三大报告中，充分肯定了在社会主义初级阶段中私营经济的作用，指出：“私营经济是存在雇佣劳动关系的经济成分……有利于促进生产，活跃市场，扩大就业，满足人民多方面的生活需要，是公有制经济必要和有益的补充。”1988年4月通过的宪法修正案中写道：“宪法第十一条增加规定：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。国家保护私营企业的合法权益和利益，对私营经济实行引导、监督和管理。”从此，私营经济在中国获得了明确的合法地位。从上面政策调整的趋势上看，伴随着市场化改革的不断深入，个体私营经济经营的产品种类和经营范围是不断扩大的。但值得注意的是，除了少数专门法律、法规、政策中明确规定某些商品不准个体经济生产经营外，在大多数政策规定中，使用频率较高的一个词是“允许”。即凡是政府允许进入的领域才是合法的，未经政府允许的都是不合法的。这也反映了计划经济年代遗留的思想定式对市场化改革的影响。

外商投资企业方面，在实行对外开放政策的背景下，国家对外商投资企业的市场准入政策，是在对部分地区、部分行业进行试验的基础上，通过逐步发展，逐渐扩展到全方位的区域开放和大多数行业的逐次开放。1979 ~ 1991 年期间，政府对外商投资企业的市场准入范围做出了一系列规定。1980 年 8 月发布的《广东省经济特区条例》对外商投资企业市场准入范围做出了初步规定，要求“在国际经济合作和技术交流中具有积极意义”的行业和“客商和我方共同感兴趣的”行业都可以“投资兴办或者与我方合资兴办”。1983 年 9 月，国务院发布的《中外合资经营企业法实施条例》对允许设立合营企业的主要行业以及申请设立合营企业应符合的条件做出了较为详细的规定，并明确标出了不予批准的各种情况。1986 年，国家颁布了《中华人民共和国外资企业法》要求国务院对外资企业的市场准入问题做出规定，1990 年 10 月，国务院发布的《外资企业法实施细则》对此做出了一系列相关规定，要求“设立外资企业，必须有利于中国国民经济的发展，能够取得显著的经济效益”，同时《细则》还规定了限制设立外资企业的行业包括公用事业、交通运输、房地产、信托投资和租赁业；禁止设立外资企业的行业包括新闻、出版、广播、电视、电影、国内商业、对外贸易、保险、邮电通信以及中国政府规定不能设立外资企业的其他行业。

随着政府市场准入政策的逐步放宽，民营经济得到了一定程度的发展，并且已经比较广泛地进入了国民经济的各个主要领域。从表 1-1 中可以看出，民营经济在国内生产总值中所占的比重从 1978 年的 45.6% 上升到 1991 年的 50.4%。图 1-1 则说明民营经济对国内生产总值的贡献已越来越大。在产业分布上，截止到 1991 年，在第一、二、三产业中，民营经济所占的比重已达到 97.1%、44.6%、25.3%，而在 1978 年这一比重分别为 96.5%、

20.6%、19.9%<sup>①</sup>。民营经济在第二和第三产业中的发展情况能从统计数据中明显看出来。工业是第二产业的主要部门，从图 1-2 中可以看出，在工业中，民营经济增长率远远高于国有经济。仅仅从统计数据的变化上看，民营经济在第一产业中的地位和作用变化并不大，但在经历了 1978 年开始的改革开放以后，第一产业中民营经济的内涵却发生了很大变化，其最明显的表现就是民营经济内部经济类型的多元化，新型的集体经济在发展，同时个体户、私营企业、外商投资企业、股份制企业等多种形式也在发展并受到法律的保护。这样随着改革的深入，第一产业中集体经济“一统天下”的局面已经改变。此外，民营经济的要素流动机制已经初步形成，大量剩余劳动力在市场机制的诱导下，纷纷从传统农业向非农产业转移，从农村向城镇转移，表明市场开始在资源配置方面发挥越来越大的作用，而在改革之前，这种流动机制是不存在的。

社会总需求的扩大有利于促进经济增长，而社会总需求的关键在于投资需求的扩大。因为社会总需求包括投资需求、消费需求和出口需求，前两者构成国内需求，而后者则属于国外需求。据估计，这三类需求占我国社会总需求的比重依次为 34% ~ 39%、40% ~ 49% 和 15% ~ 20%<sup>②</sup>。消费需求的主体在任何时候都是居民部门，而居民部门是不具有所有制性质的，因此没有所有制结构分析的意义。而国外需求部分在改革之初还没有很大发展，在这一阶段对其进行分析也缺乏相应价值。民营经济是民间投资的载体，与民营经济相对应的投资需求正是民间投资，但在分析民间投资时，由于统计方面的原因，我们仅从民营经济与全社会固定资产投资增长状况及其相互的比重变化加以说明。

限于篇幅，在表 1-1 中没有列出民营经济在第一、二、三产业中的发展变化情况。

刘伟：《市场化进程与财产制度的演变》，载《中国改革与发展的制度效应》，经济科学出版社 1998 年版。

在改革开放之初的 1980 年，全社会固定资产投资中，民营经济占全社会固定资产投资仅为 18.1%。(见表 1-2) 1981 年，民营经济投资突增 77.9%，远远高于当年全社会投资 5.5% 的增长率，使得民营经济的投资比重上升为 30.5%。此后到 1988 年，民营经济投资一直稳步增长，占全社会投资比重在 1988 年达到了 36.5%。1989 年和 1990 年，由于当时的特殊环境，民间投资增长的势头受到遏制。1991 年民间投资又恢复增长，但到 1992 年，民间投资在全社会的投资比重几乎降到 20 世纪 80 年代的水平。对相关数据进行分析可以看出，民间投资在全社会固定资产投资中所占的比重是稳步上升的，中间只有少数年份略有回跌。(见图 1-3) 而在全社会固定资产投资增长过程中，民营经济投资增长一直起着重要作用，有时甚至是决定力量(见图 1-4)

民营经济的发展在扩大民间投资的同时，还促进了整个国家的经济增长。另外，民营经济的作用还表现在对社会就业的贡献上。由于我国尚未由农业国转变成工业国，在我国从业人员的所有制结构中，由民营经济所吸收的就业人员占全社会就业人员的比重一直都在 80% 以上。如果从全部从业人员的结构变化来考察，民营经济对社会就业的贡献并不显著。但如果对城镇和农村就业结构分别考察，改革以来我国民营经济对社会就业的贡献是十分显著的，这种显著性正是体现在民营经济对城镇就业的贡献上。

1978 年我国城镇就业人员结构中，国有经济就业人员比重为 78.3%，民营经济比重仅为 21.7%，这一数字在 1991 年分别为 62.8% 和 37.2%。(见表 1-3) 对民营经济进一步分析，在改革之初，由于民营经济几乎全部为集体经济，个体经济只占很微小的一部分，这一时期民营经济吸收就业几乎全靠集体经济来完成。在整个 20 世纪 80 年代，除了集体经济之外，整个民营经济就业主要集中于个体经济。从《中国统计年鉴》的数据来看，从 1980 年到 1989 年，个体经济就业人员已经由 81 万人发展到 614 万人，在民营经济中的比重为 15.1%，但其他就业人员只有 129 万人，比重

约为 3%。这样，集体经济就业增长缓慢就制约了整个民营经济就业的增长，从 20 世纪 80 年代中期到 20 世纪 90 年代初，民营经济对社会就业的贡献率基本处于停滞状态。

改革开放的目的是实现社会经济资源的配置方式由以计划经济的行政性手段为主向以市场配置方式为主的转变，并最终确立市场配置方式的主导地位。这一过程实际上就是市场化的过程。而民营经济的发展则加快了这一进程，并为以后市场化的深入发展奠定了坚实的基础。其原因：市场化的一个基本前提是要求社会经济体系中必须存在多种或多元化的产权主体。中国现实中存在的农村集体经济为在计划经济体制中发育出新的产权主体以启动市场化进程的同时不改变国家所有制关系创造了实现条件。与城市经济相比，农村经济中的商品交换关系并没有被彻底清除，而且农民天生就有一种“自发的商品经营倾向”。农村经济的这种特征决定了一旦市场化进程在这里开始，将会产生巨大的爆发力和扩展力。改革以来，农村商品交换关系的不断扩大，密切了城乡之间的市场联系，促进了市场价格的形成，对城市流通领域的市场化起到了极大的促进作用。乡镇企业的异军突起促进了城乡工业品市场的发育与成长。乡镇企业的崛起使原来相对简单的城乡工农产品交换关系向全方位的市场交换关系转变，不断扩大着工业消费品“市场调节”的范围，促进了生产资料市场的发育。而大批农村剩余劳动力获得解放后产生的强烈的非农就业需求为劳动力市场的发育创造了初始条件。另外，乡镇企业的崛起和扩张更为重要的意义是为封闭的传统的计划经济体系注入了新的体制因素，为国有经济的体制效率提供了一个客观的、现实的参照体系，使得占绝对支配地位的国有经济开始面临一个竞争性的市场环境，这又为以后国有企业市场化的趋势奠定了基础。

### 1.2.2 山东省民营经济与民间投资的发展情况

为贯彻中央的各项政策，山东省政府各部门对民营经济中各成

分主体在市场准入问题上也制定了较为明确的政策，从而基本上界定了民营经济的投资领域。这一时期山东民营经济的发展基本上是与整个国家同步进行的，具体从统计资料方面看，民营经济的发展对社会经济生活的贡献主要表现在这样几个方面：

### （一）工业总产值方面

山东省 1978 年共实现工业总产值为 196.82 亿元，其中民营经济创造了 96.08 亿元，占 32.4%，到 1991 年民营经济共创造工业总产值 1560.48 亿元，占当年全部工业总产值的 60.1%。（见表 1-4）从数值上看，1991 年民营经济创造的工业总产值较 1978 年增长了 15 倍多。可以看出，民营经济在工业方面有了较大发展，到 20 世纪 90 年代初就已经占据了工业总产值的半壁江山以上。

### （二）民营经济对吸收社会就业的贡献

1978 年末山东省内独立核算的企业、事业、机关单位中，职工人数共有 409.9 万人，其中国有经济单位中共有 353.5 万人，占 75.2%。到 1991 年，相应数字为 803.3 万人、580 万人和 72.2%。（见表 1-5）从统计数据上看，民营经济对社会就业的贡献并不显著，但仔细分析，上述统计的范围中事业、机关单位其实几乎全部都是属于国有经济单位。这样，民营经济对社会就业的贡献比较小就毫不奇怪了。实际上，由于这一时期乡镇企业的发展，民营经济对解决就业问题的作用还是很大的。

### （三）固定资产投资总额方面

1978 年山东省全社会实现固定资产投资 41.87 亿元，其中民营经济完成 12.6 亿元，占 30.1%。到 1991 年，全社会固定资产投资 439.82 亿元中民营经济为 205.78 亿元，占 46.8%。（见表 1-6）也就是说，虽然民营经济在这段时间内有所发展，但民营经济完成的固定资产投资在 14 年的时间里由 30.1% 上升为 46.8%，其增长并不显著，同时也表明从改革之后，山东省就存在民间投资不足的问题。

这一时期民营经济的发展，尤其是乡镇企业的崛起，对山东省

的一个突出贡献就是加速了山东省城镇化的进程。改革前，从全国来看，城镇化呈现两个基本特征，一是城镇化人口尽管增长较多，但城镇人口占总人口的比重提高幅度不大，城镇化发展速度缓慢。二是城镇化发展速度不稳定，起伏波动比较大。这一时期山东省城镇化发展同样缓慢曲折，其原因，一部分是因为三年自然灾害、十年动乱的破坏，经济发展水平低，人口增长快。同时也是工作上、思想认识上、政策上的失误以及对城镇作用的认识模糊，带来了城镇化政策引导的不利，影响了全省城镇化的稳步、健康发展。而乡镇企业的迅速发展为城镇化奠定了重要基础。乡镇企业的发展，一方面壮大了原有的城镇规模，增强了原有城镇的功能，使许多原有城镇由过去单一消费性转为工农商结合、生产与消费结合的新型城镇；另一方面，由于乡镇企业逐步向集中连片方向发展，使新的城镇不断形成，城镇数量迅速增加。乡镇企业的发展和城镇数量的增加，吸收了大量农村剩余劳动力，成为山东城市化加速发展的巨大推动力。此外，改革开放以后，山东省农村经济也开始由自给半自给经济向商品经济转变，由单一的农业生产向农、林、牧、渔、副全面发展，工、商、建、运、服务各业综合发展，伴随着这一转变，带来了农村人口结构的重大变化，大批农村人口脱离原来的农业生产而转为从事其他二、三产业，其中有相当部分转移到城镇工业或服务业中去，从而加快了人口向城镇聚集。到 1982 年山东城市数量就增加到 12 个，打破了维持 17 年之久的 9 个城市的长期徘徊局面。而城镇化进程的加快又为民营经济的发展创造了条件，这样最终形成一个良性循环。

### 1.3 1992 年至今：民营经济的发展时期

1992 年邓小平视察南方并发表重要讲话，提出了“三个有利于”的是非标准，为民营经济的发展扫除了思想上的障碍。同年秋季召开的中国共产党第十四次全国代表大会，明确提出了我国经

济体制改革的目的是建立社会主义市场经济体制以利于进一步解放和发展生产力。根据这一宏伟的目标，党的十四大报告中指出，“在所有制结构上，以公有制包括全民所有制和集体所有制为主体，个体经济、私营经济、外资经济为补充，多种经济成分长期共同发展”。并指出“不同经济成分可以自愿实行多种形式的联合经营”，“国有、集体和其他企业都进入市场，通过平等竞争，发挥国有企业的主导作用”。报告把个体、私营经济看成国民经济不可缺少的重要组成部分，而且同公有制经济相互合作。1997年的中国共产党第十五次全国代表大会上，在认真总结十一届三中全会以来在所有制问题上的经验教训，立足逐步消除所有制结构不合理对生产力的羁绊，进一步解放和发展生产力的基础上，明确指出：“公有制为主体、多种所有制经济共同发展，是我国社会主义初级阶段的一项基本经济制度”。这一论断，确立了包括个体、私营经济等经济成分在内的民营经济在我国社会主义市场经济的地位，即各种民营经济成分已成为社会主义经济制度的一个重要组成部分，是社会主义市场经济的所有制基础之一，国家鼓励、引导个体私营经济与公有制经济共同发展。1999年，我国《宪法》写入了“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”的内容，并明确提出：“国家保护个体经济、私营经济的合法的权利和利益。”这些政策及规定从宏观上为民营经济的发展 and 民间投资的扩大创建了一个良好的经济环境。

### 1.3.1 民营经济及民间投资在全国的发展情况

这一时期对民营经济的各项政策都有所放宽，这也是民营经济能够发展到今天这种情况的原因。但在市场准入方面的政策制定上，基本上仍然是按照民营经济内部的各种不同经济成分为主体。下面我们将先介绍这一时期民营经济市场准入政策方面的变化，这也将直接影响民营经济的投资领域。

1992年以后，政府总结改革、开放的经验，在市场准入方面

对乡镇集体企业采取了更为积极和开放的立场，在许多方面都取消或进一步降低了行政壁垒。1992 年到 1993 年间又制定了一系列政策，主要集中在这样几个方面：纠正了市场准入上的歧视待遇，肯定了乡镇企业可以在市场中与国有企业平等竞争；确立了乡镇企业“按市场需要组织生产”的方针；进一步鼓励和引导乡镇企业进入第三产业并且允许乡镇企业进城兴办第三产业；进一步强调了要将乡镇企业发展与工业小区和城镇建设结合为一体，逐步实行城乡一体化；允许乡镇企业利用股份制、股份合作制的直接融资方式进入资本市场。这些政策对乡镇企业的发展起了很好的推动作用。接下来，在 1996 年，国家颁布了《乡镇企业法》，在市场准入问题上对污染环境的行业提出了限制和禁止乡镇企业进入的规定，并在以后的有关法规中再次强调。

对私营企业，1992 年 10 月召开的中国共产党第十四次代表大会明确提出以在全国建立社会主义市场经济体制为改革的总目标，并提出了“多种经济成分长期共同发展”的方针。1993 年中央又制定了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，《决定》中提出以公有制为主体，多种经济成分共同发展的所有制结构政策，鼓励个体、私营经济发展，并对国有经济的主导地位做出了新的论述，提出“国家要为各种所有制经济平等竞争创造条件，对各类企业一视同仁”。这对私营经济的发展是一种有力的支持。1994 年，国家工商局发布了《关于促进个体私营经济发展的若干意见》，同时各地政府也积极响应中央的新方针，做出进一步发展私营经济的决定，地方政府的这些指导思想和政策的出台，使全国各地私营经济出现了全面增长的崭新局面。在 1997 年中共中央的十五大《政府工作报告》中又指出：“公有制为主体、多种所有制共同发展，是我国社会主义初级阶段的一项基本制度”，“非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分”。1999 年 3 月召开的九届全国人大二次会议上，《宪法》修正案中明确了个体、私营经济是“我国社会主义市场经济的重要组成部分”。这

一时期颁布的《合伙企业法》、《个人独资企业法》又进一步从法律角度明确了个体经济和私营经济的市场主体地位。

对外商投资企业，在邓小平南巡讲话的推动下，中央政府实行了全方位的对外开放，并开始按照关贸总协定和以后的世贸组织的规则，逐步规范市场准入方面的行业政策。从 1992 年到 1994 年间，对外资企业市场准入的政策又进一步放宽，开放了一些原来“禁入”的商业等服务领域，进一步开放国内市场并强调以市场换技术。1995 年 6 月，政府制定了《指导外商投资方向暂行规定》和《外商投资产业指导目录》，提高了市场准入政策的透明度。

《规定》中明确了鼓励外商投资的行业，如农业新技术、农业综合开发和能源、交通、重要原材料、工业建设项目；适应国际市场需求、能够提高产品档次、开拓新市场、扩大产品外销、增加出口的项目；能够发挥中西部地区的人力和资源优势，并符合国家产业政策的项目。同时提出了限制外商投资的行业如国内已开发或者已引进的技术，生产能力已能满足国内市场需求的項目；国家吸收外商投资试点或者实行专卖的产业的項目；从事稀有、贵重矿产资源勘探、开采的項目；需要国家统筹规划的产业的項目。在 1996 年又对《外商投资产业指导目录》进行了重新修订，在原有的基础上又规定了禁止外商投资的項目，如独有工艺、秘方和独有资源开发項目、新闻媒体項目、国防項目和其他按惯例通常禁止外商直接投资的項目。在这期间，外商投资的平均规模有所扩大，而且从事高新技术、基础设施等行业的外资都有较大幅度上升，服务业的开放程度明显提升，利用外资的质量也有所上升。但进入 20 世纪 90 年代后期，由于亚洲金融危机的冲击以及其后遗症带来的负面影响，使近期的外商投资又有所下降。

上述这些政策对民营经济发展的推动作用在个体私营经济的发展情况中表现的最为突出。据统计，截止到 1995 年底，个体私营经济中从业人数达到 5569.5 万人，比 1990 年末增长 146.1%，平均每年增长 19.7%，占全国就业人员的比重由 5.1% 上升到 8.1%；

注册资金达到 4434.8 亿元，是 1990 年的 9 倍；销售总额或营业收入为 10471.7 亿元，是 1990 年的 6 倍；私营、个体户数达到 2593.9 万户，比 1990 年末增加 1255.8 万户；私营企业主平均每户注册资金为 40 万元，是 1990 年的 4 倍。在 20 世纪 90 年代后期，由于市场准入的范围不断扩大，个体、私营经济又有了更大发展。据统计，1999 年比 1996 年私营企业户数增长了 184%，达到 150.89 万户；从业人员增长了近 173%，达到 2021.6 万人；注册资本增长了 274%，达到 10287.3 亿元。全国私营企业平均规模达到 68.2 万元，比 1996 年扩大了 149%。个体经济中，1999 年比 1996 年个体工商户增长了 117%，达到 3160.1 万户；从业人员增长了近 124%，达到 6240.9 万人；注册资本增长了 159%，达到 3439.2 亿元<sup>①</sup>。

民营经济的发展对整个国民经济的发展的贡献是巨大的。到 1999 年，民营经济在 GDP 中占的比重已经达到 66.8%，（见表 1-1）民营经济对 GDP 的贡献已经超过了国有经济。（见图 1-1）工业生产总产值中，民营经济的贡献在 1993 年就已经开始超过国有经济，到 1999 年已经是国有经济的两倍多，接近三倍。（见图 1-2）这深刻反映了民营经济在广泛进入工业领域后对中国经济增长的推动作用。从民营经济在各产业的进入情况来看，到 1999 年民营经济在第一、二、三产业增加值中所占的比重已分别达到 97.2%、71.3%、41.5%。由于这一时期私营企业、个体工商户的发展都是以第三产业为主体，这从统计数据中可以明显看出，到 1999 年，私营企业总户数的 57%、从业人员的 45%、注册资本的 61% 都集中在第三产业；相应数据在个体工商户中分别是 82%、77%、77%。第三产业中民营经济就构成了民间投资的重要来源。同时在第三产业中引入民营经济还有利于引入竞争，打破垄断，提高相应

① 以上数据来源于“中国改革与发展报告”专家组：《制度的障碍与供给：非国有经济的发展问题研究》，上海远东出版社，第 199~200 页。

服务水平，促进市场规则的建立。

从这一时期由民营经济的投资而产生的投资需求来看，民营经济对拉动经济增长起着决定作用。1992年之后，随着外商投资经济、港澳台投资经济以及股份制经济的大量涌现，民间投资掀起了一股高潮。1993年民间投资增长高达99.4%，占全社会投资比重迅速上升到39.4%。（见表1-2）此后一直到1996年，民间投资增长率一直高于全社会投资增长率，（见图1-4）占全社会投资的比重达到47.6%，几乎占到一半。之后由于金融危机以及由之而来的有效需求不足，出现了商品滞销的局面，民营经济缺少投资热点，加上为扩大内需、解决通货紧缩问题，1998年政府开始通过增发国债大量增加对基础设施的投资，这样民间投资增长率以及占全社会投资比重都有所下降。但整体上，民营经济的地位已基本确定。

另外，在吸收社会就业方面，这一时期集体经济之外的各种民营经济成分迅速发展，对社会就业的贡献逐步增大。而在各类民营经济从业人员不断增长的同时，国有经济中的从业人员增长极为缓慢，并从1996年开始出现下降趋势。到1999年，国有经济从业人员为8572万人，几乎回到了80年代初的水平。从城镇就业总体结构变化看，国有经济从业人员占城镇从业人员的比重已由1992年的63.2%下降到40.8%，而民营经济中就业人员的比重则相应从36.8%上升到59.2%。（见表1-3）这种变化说明在我国现阶段民营经济已成为吸收就业的主要渠道。

这一时期我国市场化的进程大步前进显然是与民营经济在规模、领域上的突破和发展紧密联系在一起。1992年以后，我国商品市场中已经基本形成了以市场价格为基础的新的价格形成机制，商品市场的这种变化显著地推动了要素市场的市场化进程，其中首先启动的是劳动力市场。随着民营经济比重的不断上升，劳动力市场化的范围也日益扩大，同时土地市场和资本市场都有较大发展。