

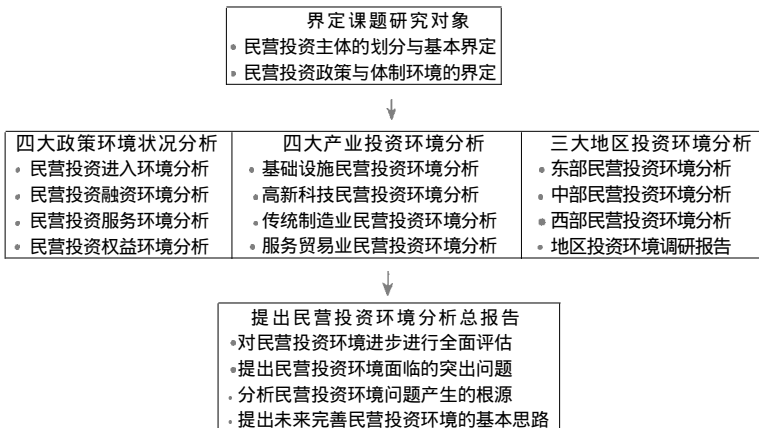
导 论

民营经济的投资增长政策与体制环境的课题研究目的是，在剖析民营投资进入体制政策环境、服务体制政策环境、融资体制政策环境与法律环境的巨大进步与现实矛盾的基础上，研究如何建立公开、公平、公正投资体制政策环境的有效途径。本书尝试在以下几个方面对以往的研究有所突破。

一、确立民营经济投资体制与政策环境新的研究框架

以往学界把民营经济的投资、就业、管理、政策等问题进行分散研究与汇总，尚没有形成一个内在联系的研究框架。本书最大的贡献是尝试建立了一个系统研究民营经济投资体制与政策环境的分析框架。

民营投资体制与政策研究框架



二、尝试民营投资体制与政策环境的 新的研究领域与方法

目前，对民营投资主体概念的定义，大体上可以分为三种意见，我们取中派意见，把民营经济投资主体范围界定为：集体、个体、联营、私营、非国有股份制五种经济类型的投资的总和。

在定义了民营经济投资主体的基础上，对民营经济投资的进入、融资、服务与权益保护体制与政策环境四方面的研究内容作了界定，从而为整个课题的研究奠定了基础。

以往学界对民营经济的研究基本上局限在专题实证分析范畴，本书尝试从纵向上比较民营投资体制与政策环境的一系列改革成果，从横向上比较民营经济、国有经济与外商投资体制与政策环境方面的差异，从而更为深刻地剖析了民营投资体制与政策环境的状况。

投资进入环境	纵向比较民营投资领域、投资区域、投资比例等规制的变革；横向比较民营经济、外资经济与国有经济投资准入的待遇差别
投资融通环境	纵向比较民营融资渠道、融资方式、融资条件等规制的变革，横向比较民营经济、外资经济与国有经济资本融通的待遇差别
投资服务环境	纵向比较民营投资管理、扶植、监督等投资服务体系的变革；横向比较民营经济、外资经济与国有经济投资服务待遇的差别
投资权益环境	纵向比较民营投资收益、使用、占有、处分权益保护规制的变革；横向比较民营经济、外资经济与国有经济投资权益保护的差别。

三、全面客观评估民营经济投资体制与政策环境的进步

(一) 民营经济投资的广度与深度不断拓展

改革以来，国家对包括集体经济、个体经济与私营经济在内的民营投资范围不断放宽。目前除国家明令禁止的行业外，民营投资已涉及农业、采掘、制造、电力、运输、仓储、商贸、市政公用、建筑、房地产、教育、文化、卫生、体育、金融、旅游等各个领域。

1. 民营经济在传统制造业投资领域已占据重要地位，成为推动增长的主力军。目前民营经济已经普遍把传统制造业（除掉基础工业与高科技工业）作为主要的投资领域，在诸如家电业、服装业、玩具业、饮食业等行业中显示出强大的投资产出优势，填补了国有投资退出而留下的空间。1999年与1997年相比，国有经济在传统制造业的投资比重从53%下降到了43%。民营经济的投资份额则由15.6%上升到了20.1%。1999年，在传统制造业增加值中国有经济占31%、外资占24%、民营经济占45%。

2. 在传统服务业的众多领域民营经济投资地位突出，已经据有产业优势。我们把服务贸易的诸多领域分成传统服务业与新型服务业两大类。在传统服务贸易的诸多领域，由于国家投资限制较少，民营投资的比重较高，尤其在房地产业、批零贸易与餐饮业、其他服务业领域的投资高度集中，成为推动行业投资扩张的主

根据《国际贸易总协定》，服务贸易业包括十二大类产业领域，即商业性服务、不动产服务、通信、建筑、销售、教育、环境、金融、健康及社会服务、旅游、文体娱乐、交通运输、其他服务等等。我们可以将以上诸多行业主要概括为一般或传统服务业（包括建筑业、商业性服务、不动产服务、娱乐服务业等）和新型服务业（信息、咨询服务业、计算机应用服务业、金融保险、卫生体育、旅行社、旅馆业、社会福利业、教育文化艺术及广播电影业）两大类。

导力量。1999年，民营投资在上述三个行业的投资已经达到了43%、55%、96%。目前，一批较大规模的民营房地产商（万通集团）建筑承包商（韩村河集团）批零商（北京国美电器）已经成长起来，成为推动服务行业投资扩张的主导力量。

3.在高新科技产业领域投资，民营经济优势开始显现，正在成为后起之秀。所谓高科技产业包括仪器、仪表及文化、办公用机械制造，电子通信设备制造业，航空航天器制造业，医药制造业。国家对民营投资高科技产业持高度支持政策，民营经济在发展高科技产业中的投入与产出作用日益突出。1999年与1997年相比，国有经济在高科技产业的投资份额由30.5%下降到了24%，民营经济的投资比重则由16%上升到了18%。尽管民营还低于国有与外资投资份额，但从产出来看民营经济则是后起之秀，1997年，外资在这一产业所占份额接近50%，民营不足20%，1999年，民营经济的产业份额（32%）超过了国有经济（29%）且直追产业比重有下降趋势的外资经济（39%）。

（二）民营经济融资渠道与融资方式开始趋于多元化

改革以来，国家和地方采取了逐步推进资本市场开放的一系列方针政策，民营经济不仅融资的总规模有了很大提高，而且融资结构发生了很大的变化，逐步形成了多种融资渠道与融资方式，促进了民营金融通体制政策环境的进步。

1. 民营证券融资的机会有所扩大，已经在资本市场上崭露头角。过去股票发行实行行政审批与数量控制管理，在上市指标分配上对国务院确定的120家重点国有企业给予了优先考虑。2000年国家出台了新的股票发行人市管理办法，民营经济的直接融资障碍有了突破，民营经济进入股票发行的大门得到了一定的放松，成为民营投资的新财源。

2. 民营获取信贷的规模不断增加，成为银行贷款新的增长

点。80年代初，国务院在关于发展城乡个体经济的政策规定中，明确个体工商户可以向银行申请贷款，并且恢复了农业银行，改革农村信用社，使之成为办理乡镇企业信贷业务的主要金融机构。商业银行法出台后，规定对不同所有制企业的贷款是一视同仁的。

中国人民银行在2000年出台了《关于进一步改善对中小企业金融服务的意见》，国家经贸委等部门制定了中小企业贷款担保基金的政策措施，各地也纷纷建立各种形式的贷款担保基金，在一定程度上解除了银行在对民营中小企业贷款时的后顾之忧，推动了银行对民营经济贷款的增长。

（三）民营经济投资服务体系正在日趋完善

1999年3月通过的宪法修正案指出，“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。国家对个体经济、私营经济实行引导、监督和管理。”因此，所谓投资服务环境就是各级政府采取多种手段管理、引导、监督、保护、促进民营投资发展的有关政策与体制规制。

1. 改革民营投资管理方式，建立新的“游戏规则”。由于民营投资存在着一定的自发性和片面趋利性的特征，需要政府提供投资审批管理、投资资金管理、投资竞争管理等一系列的制度，以规范民营投资行为。适应市场经济的需要，政府的投资管理体制也在不断转变，已经撤消了一些传统体制遗留下来的歧视性投资管理办法，制定了促进民营投资的一些新的“游戏规则”。如海南提出在国家产业政策允许的范围内，进一步放开对民间投资的种种限制，积极鼓励其参与竞争性行业和基础设施项目的投资，做到不限发展比重，不限发展速度，不限投资方式，不限投资规模。

2. 引导民营投资方向，逐步向专业化、特色化发展。由于单纯地依靠价格机制调节民营经济的投资行为可能会出现“市场失灵”，因此，需要政府采取信息引导、技术引导与资金引导等一系列措施，

帮助民营经济逐步摆脱盲目投资的倾向，引导投资逐步向专业化、特色化方向发展。江苏着重培育出一大批遍布城乡、具有专精特征的中小民营企业群体。重庆着重促进大型民营企业把主业做好，打好品牌战，带动民营经济向专业化方向投资。福建则致力于建设具有区域优势的民营经济区，如泉州地区的建材制造业、漳州地区的农产品加工业、莆田地区的制鞋业、宁德地区的电机电器业等。

3. 促进重点民营投资，创造龙头企业的带动效应。民营经济的重要特点是分散性和独立性。如何把点多、面广、量大的民营经济相对集中，发挥群体优势和集聚效益，成为摆在各级政府面前的重要课题。几年来，各地普遍实施了“抓大扶优”的重点倾斜政策，选择了一批规模大、贡献度强、发展后劲足的民营企业大户，在信贷、土地、税收、出口、价格等政策上给予优惠扶持，提高了重点民营企业的投资经营规模和积累实力，在一定程度上创造了龙头企业的带动效应，为进一步扩大民营投资奠定了基础。

4. 保护民营投资权益的法律体系正在建立健全。近年来，各地区均提出了一系列保护个体私营经济投资收益正当权益的政策法规，明确提出任何单位和个人都不得对个体、私营企业进行乱收费、乱摊派、乱罚款。有的地方对各项民营收费项目进行了全面清理，规范了收费项目和标准，并对部分有突出贡献、守法经营的投资者给予挂牌保护，使“三乱”行为得到初步解决。

四、民营投资政策与体制环境面临的突出矛盾

尽管近年来民间投资增长呈现迅猛增长的势头，但是由于体制与政策环境的不完善，使得民间投资增长出现了一系列结构失衡，有些投资行为甚至远远偏离了轨道，没有很好发挥民营投资的天然优势和巨大潜能，影响了社会资源的优化配置，严重制约了社会投资增长。

（一）民营投资结构与国民经济结构优化的要求不相协调

经过多年的发展，民间投资在进入国民经济的广度与深度上取得了长足的进展。但是，由于民间投资流向与市场准入的体制格局不相协调，使得民营投资结构与国民经济结构优化的要求不相协调。从民营经济投资布局的整体来看，在一部分产业领域民营经济进入深度明显偏高，无论是投资比重还是产出比重均显示了一定的竞争优势，有些领域甚至进入过度，出现了严重的生产过剩局面。但是，在另外一些产业领域，民营经济投资进入的深度则明显偏低，无论是投资比重还是产出比重均显示了短缺与不足。目前民营经济在基础产业与基础设施、金融保险业、科教文卫等社会服务业领域的投资进入很少，呈现严重的投资结构不均衡的状况。由于上述领域存在各种行政垄断障碍，一直是民营经济投资涉足最少、限制最多、进入最为艰难、最难以扩张的产业领域，因而也是发展民营经济发展最为不足的领域。如果我们不打破行政垄断造成的投资“禁区”，盲目地提加大促进民营投资的力度，有可能进一步加剧某些领域的投资过度。民营投资行为还存在着盲目性、重复性、低效以至种种扭曲、失灵。

（二）民营投资增长的地区差别较大，中西部发展水平明显不平衡

目前，由于种种原因，民营经济投资具有较明显的地域特征，东部的民营投资、外商投资相对较高，国有投资相对较低；而西部的国有投资比重较高，民营投资与外商投资比重则相对较低。中部地区则呈现出中间状态。尽管近年来国家与地方均出台了鼓励民间投资的政策措施，但是从各个地区民营经济投资增长的速度与比重变动来看，仍然是东部地区民间投资呈现快速发展的格局，中西部特别是西部地区民间投资明显滞后。这种地区之间不同所

有制经济投资布局的非均衡发展，进一步加大了地区之间经济发展的差距。特别是在整个社会投资增长的重心越来越向民间资本倾斜的情况下，这种投资增长带来的经济后果则更为明显。

（三）民营投资增长“点高面低”，不同规模企业政策受益相差悬殊

目前中小企业约有 3980 万户，占企业总数的 98%，创造了几乎一半的国民生产总值；在中小企业中，民营企业所占比重至少有 95%。如果充分发挥这些中小企业的投资积极性与创造性，中国投资增长的空间还非常之大。然而，目前，各级政府往往对少数大企业给予了种种优惠政策与倾斜政策，而对广大中小企业的支持政策与优惠政策则不予落实或落实不够，造成“点高面低”的投资政策效应。最明显的结果就是相当一批民间中小企业发展到一定阶段，就不再作大，不再扩大投资，增人增设备，民间企业基本上仍维持“微型化”、“短期化”的投资类型，难以形成规模效益，造成单个企业吸纳就业与扩大投资的能力较弱。一旦国债投资有所淡出，凭借中小民营投资目前的精神状态和增长势头还无法真正挑起大梁，有效地填补投资真空地带。

（四）资本市场开放度太小，中小民营企业融资选择空间狭窄

近几年来，我国的资本市场发育较快，形成了股票类、贷款类、债券类、基金类、项目融资类、引进外资类六大融资方式和数十条国内外融资渠道的庞大市场体系。但是，除了短期信贷以外，其他融资渠道对民营经济的开放度很低。有人说，我国的资本市场对民营经济来说，实际上只开放了一条半，即仅仅开放了短期信贷与大企业股票融资的渠道，使民营经济特别是其中的中小企业与国有经济相比，融资的机会少、规模小、期限短、比重低、品种少、担保难、成本高，远远满足不了各类民营经济融资的需求。

（五）权益保护环境尚不完善，民营投资财产的安全性、流动性、增值性还难以充分保障

尽管民营经济的投资权益保护环境已经取得了很大的进步，但是“谁投资、谁经营、谁占有、谁支配、谁受益”这一“权责利”五统一”的投资原则仍然难以得到很好的贯彻。主要表现在：

1. 以投资信用为核心的市场秩序尚未规范。一部分民营投资者法制观念淡漠，出现了污染环境、假冒伪劣、危害安全、破坏资源等诸多投资问题。企业之间在投资合作过程中不重信用的现象屡见不鲜。此外，政府与民营经济围绕国有企业的承包、租赁经营权，公有土地的承包经营权，国有基础设施的特许经营权签订了一系列契约，但经济政策变化常常影响政府的投资信用。

2. 投资收益权、占有权、处分权与经营权屡受侵犯。在现行投资政策体制条件下，由于民营经济的投资交易费用、投资资金成本与投资税费负担相对较重，因而严重制约了民营投资收益的提高。此外，在民营企业投资兼并国有企业、“红帽子”企业明晰投资股权、民营科技成果资本化、知识产权的投资成果等方面，还不能认真保护民营投资财产产权的完整性与独立性。

五、剖析民营投资环境缺陷的体制政策根源

（一）民营投资“禁区”的政策与体制根源在于四大过度垄断因素

1. 由于部门行政垄断的影响，民营经济投资基础设施存在一系列进入壁垒。按照传统投资理论，基础设施作为自然垄断行业不能引入竞争机制，自然垄断被错误地理解成行政垄断进而导致部门垄断的投资管理体制。铁路、公路、城市交通、水电气基础设

施建设项目 从投资决策、资金筹集、施工建设到经营管理 均在部门内封闭运行，投资主体单一化，有些地方还实行指挥部建设体制，系统外投资主体特别是非国有投资主体基本难以进入。相对引进外资而言，基础领域的对内开放严重滞后，使得许多民营经济想投资却找不到入门途径，而地方大量的基础设施急需民间资本又缺乏政策依据。

2. 国家对金融、电信、教育、卫生、旅游业的行政垄断限制了民营投资进入新型服务业。传统投资理论认为金融、保险、电信等领域关系国家经济安全，允许民营投资进入将会扰乱金融等市场秩序，科教文卫属于社会公益事业，不应当与商业利益挂钩，所以应当由国家管制投资，严格限制民营资本进入。目前金融保险通信业投资仍由国家高度垄断，非义务教育、非福利医疗的产业化进展较慢，仍然实行政府福利化投资体制。同时，国家已经对外有限度地开放了金融保险业，但还没有明确上述领域对民营投资开放。

3. 维护集团利益的行政垄断阻碍了民营投资汽车等支柱产业。传统投资理论认为汽车等支柱行业属于规模经济领域，需要集约化经营，依靠大型国有企业发展，防止民间资本搞重复建设。因此，国家对轿车工业实行了高度保护的投资体制，定点“三大三小两微”八家轿车企业生产，把财力物力人力向定点企业倾斜，并且实行严格的汽车生产许可证制度，既限制民营资本上“户口”，获得生产汽车的许可证 又限制民营资本“生男生女”获得特定车型的生产许可证，使民营资本难以进入，进入了也难以做强做大。

4. 地区行政垄断导致民营经济投资社会服务业存在进入障碍。在传统的投资审批体制中 科、教、文、卫、旅游等社会服务行业属于特殊行业，需要由地方政府颁发特殊行业经营许可证。为了维护地方国有垄断地位，“肥水不流外人田”，一些地方在旅游、公交（出租汽车）、建筑、劳务输出等行业限制民营平等参与投资竞争。一些地区 如广东，已将幼儿园、托儿所、医院、诊所、旧货业、

典当业、图书批发、租赁、公共交通等领域对民营投资开放 鼓励私人、私营企业进入。但有的省市，连广告和印刷业至今也未向民营经济开放。一些地区没有划分出纯福利性与非福利性的投资领域，使非义务教育、非福利医疗的产业化进展较慢，仍然实行政府福利化投资体制。

（二）民营经济资金紧张的主要原因在于资本市场的限制与信用体制的不健全

1. 资本市场的高门槛限制了中小民营企业的融资资格。由于绝大部分民营企业属于中小资本企业，需要与其资本结构相适应的股票、债券与信贷资本市场。然而，目前股票、债券、信贷的资本市场缺乏层次性，各类融资渠道的入门门槛高，条件苛刻，更加适合大中型企业的需要，即使没有对民营经济的歧视政策，绝大部分民营企业也不可能通过单元的资本市场筹到资金。

2. 资本市场限制与信用体制不健全阻碍了银企之间的稳定合作。由于民营中小企业普遍存在贷款期限短、额度小、频率短、成本高的特点，使得大银行向民营中小企业发放贷款成本收益不对称，十几笔贷款收益抵不上一笔贷款损失，而现有的中小银行往往又缺乏贷款能力，导致多数中小型民营企业贷款难度大，少数较大的民营企业则较容易。现有担保机构基本上都是政府全额出资或大比例出资，单一类型担保机构的担保能力不足，覆盖面有限。加之投资进入与退出的法律还不健全，使得各类股权投资机构主要还是政府与国有企业设立的风险投资基金，有限的股权投资远远满足不了中小民营企业的投资需求。

（三）投资服务体制的越位、错位与缺位导致民营投资行为扭曲

由于投资管理机制、引导机制与监管机制还不完善，使得民营

投资行为难以规范。

1. 投资管理制度还存在若干越位现象。改革以来的不同时期，政府颁布了大量的法律法规与红头文件，投融资管理方式还没有摆脱某一时代的烙印，管了许多本不应当管的事情，很多方面对民营投资构成了“特殊”限制、歧视和障碍，特别是在市场准入、市场竞争等方面还缺乏公开、公正、公平的“游戏规则”在对民营投资影响最大的投资项目审批许可证、土地等市政配套设施使用权、各种资本市场的融资渠道等方面设置了不少限制性规定。这实际上是维护了特定企业的垄断地位，明显干预了民营投资主体的竞争权利。

2. 投资扶持与促进机制错位严重。近年来，国家与地方为刺激民营经济投资出台了不少优惠政策，但在实践中，许多有关优惠政策并没有对准广大中小民营企业，而且在落实有关的优惠政策时往往发生扭曲，使得民营投资引导与扶持机制存在着很大的错位。主要表现在三个方面：一是各种政策资源向大企业过度倾斜，中小民营企业受到冷落；“点高面低”使政策受益极不平衡。二是民营投资的促进政策与优惠政策落不下来，或者落实中大打折扣，造成政策扭曲。有人将之形容为：“改革的上层、保守的中层、刁难的下层”。三是有关促进政策没有解决民营投资最紧迫、最急需的问题，使得投资政策“治标不治本”。

3. 投资监管机制的许多制度建设明显缺位。目前政府仍有许多该管的事情没有管起来，使民营投资行为缺乏有效约束，影响了正常投资运营秩序。由于没有建立起投资信用信息披露等监管制度，为一些不法企业、皮包公司提供了商业欺诈的温床，使得企业之间、银企之间、政企之间有关投融资的合同无法有效履行，无法建立投融资主体之间的信任关系，出现了大量的经济欺诈与呆坏账，造成民营中小企业投资合作难、融资难与经营难，发展壮大非常困难。特别由于存在地方保护主义等因素，使得上级政府不能

有效地打击与防范假冒伪劣等非法投资行为。

（四）民营投资权益保障环境不完善的根本原因在于法制不健全

1. 投资权益保护的立法机制不完善。从立法层面来看，与外资经济和国有经济相比，目前确认、保护民营经济产权的法律法规不齐全、欠严密、限制多，有些法律法规之间还相互冲突，缺乏权威性，民营经济的法律地位有待提高。法律法规过时。目前有关保护民营经济的合法权益规定已经不能完全适应当前的实际情况和改革发展的形势。1988年国务院颁布的《中华人民共和国私营企业暂行条例》，对私营企业的权利和义务规定得十分笼统，对保护私营企业合法财产和其他合法权益的规定比较薄弱，有的已明显过时，尤其是不能把私有财产与公有财产的保护当作同等重要的制度来建设。法律标准不统一。由于历史原因，我国仍然没有摆脱按照所有制立法，如乡镇企业法、私营企业条例、外商企业法等等。不同所有制之间税费优惠不一、列支标准不一，实际税费负担差别很大。对外资企业实施“超国民待遇”的同时，民营中小企业甚至还不能得到国民待遇。法律规定欠缺。加入“WTO”之后，尽管国家与地方已经确认民营经济与国有企业、外商投资一样享受国民待遇的公平原则，但由于一些新的法律法规如反垄断法、建设项目特许经营法、企业兼并法等尚未出台，公平的实现民营投资权益还缺乏相应的法律依据，尤其是对待经济生活中的一系列新的情况和问题还缺乏明确的法律规范。④法律规定不明确。尽管政府规定了民营企业合法使用的土地和经营场所，“因建设需要征用、拆迁的，应当给予妥善安置和合理补偿”，但什么是“合理”的标准，安置和补偿的具体程序又是什么却没有明确，最终导致现有保护政策往往有名无实。此外，由于全国没有统一的收费法，各个地方往往自立一套，随意性大，不透明，面向民营投资往

往超范围、超标准、重复收费，影响了民间投资对收益的预期，降低了民间投资的积极性。

2. 民营投资权益保护的执法体制不严。从执法来看，民营投资权益的保护环境还不理想。①政策落实缺乏监督。一些地方与部门受利益驱使，有法不依，有令不止，黑箱操作，各种严重侵犯与践踏民营投资权益的现象时有发生，对各种各样的来自政府主管部门的侵权行为，目前还缺乏有效的外部监督机制，使得国家有关保护投资权益的政策往往有名无实。②政策执行“中梗阻”。目前，民营投资收益的实质就是投资资本的增值性，它直接关系到民营投资的动力是否持久，对于民营投资的积极性影响极大。目前，尽管国家与地方三令五申要根除，但由于一些部门或地方的“中梗阻”的存在，使得执法机构与收费行为之间的利益联系没有切断，乱收费屡禁不止，在“四乱”的重压之下，民营企业的营业利润大量被剥夺，哪里还有再投资的动力和能力。③政策待遇不公平。由于国有企业与民营企业的“游戏规则”不同，交易地位不同，民营企业面临的竞争往往是极不公平的。从有关政策来看，民营投资兼并收购国企时，还不能以一个平等市场主体身份开展正常的产权交易。政府信用空缺。尽管政府与民营经济签订的道路、土地等特许经营合同规定了政企双方的权利义务，但一些地方政府为维护国有企业的经营特权屡屡失信违约，政府投资信用约束机制还未建立起来。这种限制不仅抑制了民营经济的发展，而且违背了市场配置资源的效率原则，使得稀缺资源不能流向最有效率的部门和企业，最终降低了整体经济运行的效率，加大了经济发展的成本。

3. 民营投资权益保护的司法体制欠公正。从司法来看，由于还存在“权大于法”的不良影响，使得民营投资权益受到侵害之后依法保护自身投资权益的努力往往难以实现。民营企业最关心辛苦投资积累的合法财产保持完整性与安全性，也就是关心投资占

有权益的保护环境状况。司法尺度不统一。如果国有企业欠民营企业或银行的钱，那就是债务关系，而民营企业欠国有企业或银行的钱，却可能被赋予各种罪名。纠纷的司法处理欠公正。目前，一些地方违反法律程序，侵犯民营投资者产权权益的案例频频出现。对此，法律常常是站在政府的角度来处理纠纷，导致民营投资权益的流失。司法权威尚未确立。目前，大量的侵犯民营投资权益的行为来自于行政管理部门。民营企业如果遇到来自政府部门的侵权行为可以使用‘行政诉讼法’、‘国家赔偿法’等法律武器保护自身权益。但是，由于复杂的社会原因，“民告官”不仅很难，而且成功率非常低，使得现有法律还不能有效地保护民营企业的合法权益。

六、未来完善民营投资政策与体制环境的总体思路

民营经济发展面临的未来的主要议程就是按照国家计委提出的“一放三改”的要求与 WTO 的基本原则，创造一个公平、公开、公正的投资政策和体制环境，为民营经济投资扩张开辟投资通道、融资通道、服务通道与法律通道。

（一）完善民营投资政策与体制环境应当“九统一”

我们认为，要完善民营经济投资政策与体制环境，就需要清理现行的与世贸组织要求、市场经济规则不相符合的法律法规，设计出完善民营经济投资体制与政策环境的整体框架，以推进民营经济投资的健康成长。

1. 建立公开的、统一的市场准入的规则与办法。随着加入世贸组织，对外开放进一步扩大，需要把对内开放放在同等重要的地位，制定市场准入的办法，消除所有制歧视，大幅度拓宽民营经济投资领域。统一准入原则。在保持国有经济在某些特定领域的

主导作用与控制力的前提下，在一般竞争性领域允许国有经济、外资经济、民营经济站在同一起跑线上公平竞争，这就给制定公平的市场准入法提供了前提。②统一准入领域。要让民营经济平等进入投资市场，也应当制定可参照的、比较系统的、具有权威性质的统一规范的市场准入办法，这是当前投融资体制改革的重大突破口。统一准入条件。应对民营经济、国有经济与外资经济进入同一竞争性领域的门槛实行标准化、统一化。无论是民营经济还是国有经济、外资经济的进入均必须遵守国家有关法律法规，符合国家产业政策在规模经济标准、质量技术标准、环境保护标准，以及城乡建设用地规划等方面的要求，不允许危害社会公众利益。

2. 建立公平的、符合市场规则的投资服务体系。随着我国加入世贸组织，在投资建设领域，各级政府的管理职能与政策标准也必须实现重大转变。总的来讲，要对国有经济、外资经济与民营经济一视同仁，统一实行国民待遇。我们认为，对于民营经济投资来说，实行国民待遇意味着三大统一。统一金融服务待遇。各类金融机构要在融资、结算、汇兑、转账、资本运营等方面提供无差别的金融服务。在贷款审批、利率计算上应与其他经济类型的企业平等对待；在贷款担保上采取统一的衡量标准。同时，在确定股票债券发行额度和选择上市企业上，也要坚持统一的价值标准，为各种经济成分都建立正常合法的金融服务渠道。②统一产业服务待遇。各级政府在决定企业开办、项目招标、税费征收、土地等要素使用、财政贴息、技术改造、资金、技术、信息支持、进出口、对外投资、招工等方面，应当制定不分所有制的政策待遇标准，享受优惠政策的企业应当以效率为标准，不应限于少数重点企业。统一企业兼并待遇。在支持民营企业兼并、参股、整体收购国有中小型企业的具体工作中，在审批手续、资产评估、债务处理、权责利规定、职工安置、离退休职工待遇等方面，对个体私营企业应当一视同仁。

3.建立公正的、有效保护合法财产的法制环境。加快有关民营经济的法制建设步伐，健全有效保护合法财产的法制环境。

统一法律地位。只要是合法财产，一律应受法律保护，不合法的财产无论何种所有制，都不应受到保护，不同所有制是完全平等的。②统一法律规定。目前，对民营经济的权益保护的法律法规还很不健全。今后，必须加快民营经济合法权益保护的立法工作，提高合法权益保护的标准，细化合法权益保护的法律法规，完善权益保护的法律法规。统一执法力度。要强化维护民营企业的合法权益，加大合法权益的保护力度，打击侵害其合法权益的违法行为。

(二)全面有序地开放投资进入领域，让民营投资主体在基础设施领域发挥补充作用，在高科技产业起生力军作用，一般制造业起主力军作用，在服务业领域发挥积极作用

1.推进基础领域的改革开放，让民营投资主体发挥补充作用。民营投资从投资动机和投资能力看都不可能取代国有经济的主体地位和主导作用，但某些地区性的、经营性质的、能源交通环保类基础设施领域，民营资本不但可以发挥辅助作用，也可以在有些项目中发挥主导作用。

2.推进制造业领域的改革开放，让民营投资主体发挥主力军作用。目前，民营企业投资主要分布在一般竞争性的传统制造业领域，而在这些领域国有经济投资在少数关键性产业领域中发挥投资主导作用，民营经济投资则在多数一般制造业领域中发挥主力军作用，应当把民营经济投资的主力作用与国有经济的主导作用结合起来。人世之后，有关中国将成为世界制造业中心的判断越来越多。在国有资本准备退出的非关键性领域、非关键性企业(一般国有中小企业)要充分发挥民营的优势，鼓励和引导民间投资有序地进入，填补国有资本退出的空间。

3.推进服务业领域的投资开放，让民营投资主体发挥重要作