

doi:10.3969/j.issn.1674-117X.2024.05.002

1978年以来党鼓励支持引导非公有制经济发展述论

李扬

(中央财经大学 马克思主义学院, 北京 100081)

摘要: 改革开放初期, 中国共产党突破单一公有制教条, 允许个体、私营和外资经济发展, 将其作为公有制经济必要的、有益的补充。1992年之后, 非公有制经济得到更大发展, 成为社会主义市场经济的重要组成部分, 在活跃市场、促进就业等方面发挥了积极作用; 但其自身的不规范问题以及与公有制经济的矛盾, 也引发了争议。对此, 中央于2002年提出“两个毫不动摇”, 确立企业的投资主体地位, 并在市场准入、要素使用和产权保护等方面颁行一系列法律法规和政策措施, 鼓励、支持和引导非公有制经济发展。随着中国经济发展进入新常态, 中央在坚持“两个毫不动摇”的前提下, 重点支持民营经济, 全面深化改革以释放红利, 实施减税降费等支持政策, 全力为民营经济稳定预期、提振信心。在百年未有之大变局加速演进、世纪疫情严重冲击、国内经济发展方式艰难转型的复杂形势下, 中共中央以更大决心力度支持非公有制经济尤其是民营经济发展。实践证明, 非公有制经济在社会主义制度下能够得到更充分发展, 但支持其发展应采用法治的手段, 同时要注意辨别公有制与非公有制经济矛盾背后更为复杂的其他矛盾, 对症下药, 以法治的方式引导各类市场主体, 形成助推中国式现代化的强大合力。

关键词: 非公有制经济; 个体经济; 私营经济; 外资经济; 民营经济

中图分类号: F121.23

文献标志码: A

文章编号: 1674-117X(2024)05-0010-11

A Discussion on the CPC's Encouragement, Support, and Guidance of the Development of Non-Public Economy Since 1978

LI Yang

(School of Marxism, Central University of Finance and Economics, Beijing 100081, China)

Abstract: At the beginning of reform and opening up, the CPC broke through the doctrine of single public ownership, allowing the development of individual, private and foreign-funded economies, and taking them as a necessary and beneficial supplement to the public economy. After 1992, the non-public economy experienced greater development and became an important component of the socialist market economy, playing a positive role in activating the market and promoting employment. But its own non-standard issues and contradictions with the public ownership economy have also sparked controversy. In response, the central government put forward the policy of “Two Unwaverings” in 2002, establishing the status of enterprises as investment entities, and issued a series of laws, regulations, and policy measures in market access, factor utilization, and property rights protection to encourage, support, and guide the development of non-public economy. As China's economic development

收稿日期: 2024-08-10

作者简介: 李扬, 男, 辽宁丹东人, 中央财经大学讲师, 博士, 研究方向为中华人民共和国史、新中国经济史。

enters a new normal, the central government focuses on supporting the private economy while adhering to the “Two Unwaverings”, comprehensively deepening reforms to release dividends, implementing support policies such as tax reduction and fee reduction, and making every effort to stabilize expectations and boost confidence in the private economy. In the complex situation of accelerating changes unseen in a century, severe impact of the pandemic in the century, and difficult transformation of the domestic economic development mode, the Central Committee of the Communist Party of China has shown greater determination to support the development of the non-public economy, especially the private economy. Practice has proved that the non-public economy can be more fully developed under the socialist system, but the means of rule of law should be used to support its development. At the same time, it is important to distinguish the more complex contradictions behind the public and non-public economic contradictions, to take targeted measures, and to guide various market entities in a legal manner to form a strong joint force that promotes Chinese path to modernization.

Keywords: non-public economy; individual economy; private economy; foreign-invested economy; private economy

中国共产党顺应国情特点和生产力发展要求，在新民主主义革命中探索出了保护民族工商业和团结民族工商界的方针政策，团结带领工人、农民、小资产阶级和民族资产阶级，共同建立了新中国，并实行“公私兼顾，劳资两利，城乡互助，内外交流”的方针，恢复并发展了国民经济。“一五”计划时期，中国共产党推进农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，对民族资产阶级实行和平赎买政策，确立了社会主义制度，为当代中国社会发展进步奠定了根本政治前提和制度基础。

当时的社会主义制度实行单一公有制和计划经济体制，存在着僵化低效等问题。对此，毛泽东提出“可以消灭了资本主义，又搞资本主义”^[1]的思想，陈云提出“三个主体、三个补充”^[2]的思想，中央其他领导人也在一定程度上支持个体经济发展以及适度利用外资的做法。不过，当时国民经济的主要任务是进行以重工业为主的工业化建设，为此需要利用单一公有制和计划经济体制来集中配置资源，从而在高积累下保障人民基本生活和社会稳定。所以，尽管当时中央在发展非公有制经济上提出了许多宝贵思想，但实践上仅有少量的个体经济存在，且受到政治运动的反复冲击。

改革开放前夕，随着工业化奠基任务的完成、国内外形势的变化以及人们思想的解放，中国共产党开始探索发展非公有制经济的新路径，这使中国经济更加充满活力。本文回顾改革开放以来中国共产党支持非公有制经济发展的理论与政策

历程，并总结历史经验。

一、非公有制经济的恢复与发展（1979—1991）

改革开放之初，中国经济技术落后，就业岗位稀缺，市场供应匮乏，人民生活贫困。单一公有制和计划经济体制难以解决这些问题，中国共产党开始突破思想教条，探索以非公有制来搞活国民经济的道路。1979年1月，邓小平邀请胡厥文、胡子昂、荣毅仁、周叔弢、古耕虞等五位老工商业者座谈，并设火锅宴请五老。邓小平提出要吸引外资，原工商业者可以重新出来办企业，强调“钱要用起来，人要用起来”^[3]。“五老火锅宴”标志着中国共产党对原工商业者态度的转变，原工商业者的积极性开始被调动起来。

与此同时，个体经济蓬勃发展起来。1979年2月至3月，全国工商行政管理局局长会议召开，会议报告提出“批准一些有正式户口的闲散劳动力从事修理、服务和手工业者个体劳动，但不准雇工”^[4]。国务院批转了这个报告，这是中央批准的第一个有关个体经济的报告。国家还恢复集市贸易，放开城市农副产品市场，为个体经济松绑。

此外，为解决外汇短缺、科技和管理水平落后的问题，中国开始积极利用外资。1979年7月，党中央、国务院决定在广东和福建实行对外经济活动的特殊政策和灵活措施，并试办四个经济特区，给予外商投资优惠政策。同年7月，全国人

大通过《中华人民共和国中外合资经营企业法》，允许外国公司、企业和其他经济组织或个人，与中国的公司、企业或其他经济组织共同举办合营企业。

个体和外资经济在繁荣市场、增加就业、引进技术和创收外汇等方面展现出独特优势。党和国家对个体经济的态度也由“允许”升级为“鼓励”。1980年8月，《中国共产党中央委员会关于转发全国劳动就业会议文件的通知》提出，解决城镇就业问题，要“鼓励和扶植城镇个体经济的发展”^{[5]16}。12月，温州市工商行政管理局颁发了改革开放后的第一张个体工商业营业执照。1981年6月，《中共中央关于建国以来党的若干历史问题的决议》肯定了“一定范围的劳动者个体经济是公有制经济的必要补充”^{[6]169}。1981年底，全国个体户突破100万户。在对外开放领域，1981年11月，第五届全国人民代表大会第四次会议提出：“实行对外开放的政策，加强国际经济技术交流，是我们坚定不移的方针。”^{[6]333}

1982年9月，中共十二大报告指出：“在农村和城市，都要鼓励劳动者个体经济在国家规定的范围内和工商行政管理下适当发展，作为公有制经济的必要的、有益的补充。”^{[7]17}同年12月，全国人大通过的《中华人民共和国宪法》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。”^{[7]189-190}《宪法》还规定：“中华人民共和国允许外国的企业和其他经济组织或者个人依照中华人民共和国法律的规定在中国投资，同中国的企业或者其他经济组织进行各种形式的经济合作。”^{[7]191}

1984年10月，中共十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》（以下简称《决定》），系统阐述了全民所有制经济、集体经济和个体经济之间的关系，指出：“全民所有制经济是我国社会主义经济的主导力量”，“集体经济是社会主义经济的重要组成部分”，个体经济则是“社会主义经济必要的有益的补充”^[8]。《决定》要求为城市和乡镇集体经济和个体经济的发展扫除障碍、创造条件，并给予其法律保护；同时要求坚持多种经济形式和经营方式共同发展的长期

方针。根据全会精神，国家在资金、货源、场地、价格、税收和市场管理等方面支持个体经营户，国营和集体企业还将一部分适合于分散经营的手工业等租给或包给个体经营者。据《中国市场统计年鉴》，1981—1984年，个体工商户由183万户增至933万户，从业人员由227万人增至1304万人，注册资金由5亿元增至100亿元。在利用外资方面，1984年4月，党中央、国务院决定进一步开放14个沿海城市和海南行政区，并在沿海开放城市兴办经济技术开发区。1979—1984年，实际利用外资总计171.43亿美元，其中外商直接投资30.6亿美元^[9]。

尽管1984年的改革决定没有明确肯定私营经济，但个体经济发展必然催生私营经济，中央对此也采取了宽容的态度。早在1981年7月，《国务院关于城镇非农业个体经济若干政策性规定》提出，个体经营户经过批准可以请一至两个帮手，带两三个最多不超过五个学徒^{[5]16}。从此允许雇工、但将“雇工8人”作为个体和私营的分界线。不过，许多个体经济的雇工人数很快就突破了8人的限制。这些个体经营者算不算资本家？这种经营方式是否存在剥削？这在当时引起了激烈争论。1984年10月，邓小平在中央顾问委员会上指出：“前些时候那个雇工问题，相当震动呀，大家担心得不得了。我的意见是放两年再看。那个能影响到我们的大局吗？如果你一动，群众就说政策变了，人心就不安了。”^[10]此后，中央对私营经济采取了“看一看”的方针，既不禁止也不宣传，谨慎允许其存在和发展。1985年4月，经国务院特批，国家工商总局授权大连市工商局，向大连市摄影个体户姜维与港商合办的企业——大连光彩实业有限公司颁发全国首个私营企业执照^[11]。而在当时，更多私营经济则是以个体经济和集体经济为“掩护”发展。据估算，到1987年底，存在于个体经济和集体经济名义下的私营企业总数已达22.5万户，从业人员达360万人^{[12]50}。

事实证明，私营经济一定程度的发展，有利于促进生产、活跃市场、扩大就业，更好满足人民生活需求。因此，中央正式给予私营经济以合法地位。1987年初，中共中央在《关于把农村改革引向深入的决定》中指出：“在社会主义社会的初级阶段，在商品经济的发展中，在一个较长时

期内，个体经济和少量私人企业的存在是不可避免的。”^{[13]178}这是社会主义改造完成后，中央第一次重新提出允许私营经济存在的文件，它确立了对私营经济“允许存在、加强管理、兴利抑弊、逐步引导”^{[13]178}的方针。10月，中共十三大报告进一步指出：私营经济“是公有制经济必要的和有益的补充”^{[14]27}。1988年4月，全国人大通过《中华人民共和国宪法修正案》，在其第十一条增加规定：“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。”^{[14]183}私营经济得到国家根本大法认可。

党和国家肯定私营经济的同时，对其加大了扶植和规范力度。国务院于1988年发布《私营企业暂行条例》《私营企业所得税暂行条例》和《关于征收私营企业投资者个人收入调节税的规定》。涉外法制也更加健全，《中华人民共和国外资企业法》《中华人民共和国中外合作经营企业法》和《国务院关于鼓励外商投资的规定》《国务院关于鼓励台湾同胞投资的规定》《国务院关于鼓励华侨和香港澳门同胞投资的规定》等颁布施行。非公有制经济迎来第一次发展高潮。1984—1992年，个体工商户由933万户增至1534万户，从业人员由1304万人增至2468万人，注册资金由100亿元增至601亿元；1989—1992年，私营企业户数由90581户增至139633户，从业人员由164万人增至232万人，注册资金由84亿元增至221亿元^{[12]51}。此外，还有大量的私营企业仍然以个体和集体企业的名义存在。

当然，非公有制经济的发展并非一帆风顺。中央多次对其进行规范整顿，但基本态度始终如一，就是“放”而不是“收”。改革开放之初，个体经济穿梭游走于国营企业的缝隙之间，活跃市场的同时也进行投机倒把，甚至从事偷税漏税、走私贩私和假冒伪劣等违法活动。1982年1月，中共中央发出《紧急通知》，在全国开展打击经济领域中严重犯罪活动的斗争。但这并未改变中央鼓励非公有制经济的基本态度。1983年8月，胡耀邦、万里、习仲勋等党和国家领导人，会见了全国发展集体经济和个体经济安置城镇青年就业先进代表，胡耀邦作了《怎样划分光彩和不光彩》

的讲话，指出光彩的标准——“凡是辛勤劳动，为国家为人民做了贡献的劳动者，都是光彩的”^[15]。

不过，非公有制经济与公有制经济的矛盾，在1980年代中后期的经济过热中达到第一次高潮。在价格双轨制下，一些个体私营经济违法违规经营，从事商品倒卖和金融投机。外资经济也暴露出许多问题，如宏观调控缺失造成的重复引进，低水平引资导致的资源浪费与环境污染，对外商投资设备过度依赖引发的国有资产流失，对外资“超国民待遇”优惠形成的不公平竞争，外资企业高估进口投入而低估出口价格产生的虚亏实盈与税收流失，“三资”企业中的工作时间过长、劳动强度大、劳动条件差、没有劳动保险，等等。

有人将产生经济乱象的原因归咎于非公有制经济，“姓资”“姓社”的争论不绝于耳，国民经济被迫从1988年下半年开始治理整顿。由于当时的宏观调控手段尚不完备，整顿主要采用紧缩银根、清理公司的办法，一些个体私营经济因此被迫提前还贷、缩小规模、歇业停业甚至注销企业。

尽管如此，中央对待非公有制经济的基本态度没有动摇。1989年11月，中共十三届五中全会通过《中共中央关于进一步治理整顿和深化改革的决定》，仍将个体私营经济视为社会主义经济必要的有益的补充，但也强调要加强管理和引导，发挥其积极作用，限制其消极方面^[16]。1991年7月，中共中央批转了中央统战部《关于工商联若干问题的请示》，要求工商联对私营企业主、个体工商户、港澳同胞、海外侨胞投资者介绍党的方针、政策，进行爱国、敬业、守法教育，维护其合法权益，反映其正确意见，全面贯彻党对非公有制经济代表人士团结、帮助、引导、教育的方针^[17]。

二、非公有制经济地位的正式确立（1992—2002）

1992年初，邓小平南方谈话进一步解放了全党全国思想。中共十四大确立了社会主义市场经济的改革目标，明确提出“以公有制包括全民所有制和集体所有制经济为主体，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，不同经济成分还可以自愿实行多种形式的联合经营”^{[18]17}。这给个体户和私营企业主吃下了定心丸，也鼓励了更多人下海创业。改革初期，

个体私营经济主体是农民、城市待业人员和社会其他闲散人员;1992年之后,一大批在政府机构、科研院所的公职人员、知识分子下海创业,很多人成为后来中国民营企业家的中坚力量。

迅速发展的个体私营经济,开始要求进入更多产业领域,并要求平等市场待遇。相比之下,国有企业由于背负着“企业办社会”的历史包袱,亏损加剧,甚至不得不退出一般竞争性领域。这就引出了国有经济在国民经济中的布局调整问题。1993年,中共十四届三中全会通过的《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》提出:“就全国来说,公有制在国民经济中应占主体地位,有的地方、有的产业可以有所差别”,“国家要为各种所有制经济平等参与市场竞争创造条件,对各类企业一视同仁”^{[18]458}。1995年,中共十四届五中全会指出,要研究制定国有经济的发展布局,“集中力量抓好大型国有企业,对一般小型国有企业进一步放开放活”^[19],即“抓大放小”。这一方针同样适用于集体企业。于是,公有制经济开始从一些行业“后撤”,非公有制经济则加速扩张,对国民经济的影响力日益扩大。

非公有制经济持续发展,要求党和国家在理论和制度层面确认其正式地位。1997年中共十五大报告明确提出:“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”^{[20]17},“非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分。对个体、私营等非公有制经济要继续鼓励、引导,使之健康发展”^{[20]19}。1999年,全国人大通过《中华人民共和国宪法修正案》,增加“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”^{[20]712}等内容。

十五大报告和宪法修正案,将非公有制经济的地位由社会主义公有制经济的“补充”上升到社会主义市场经济的“重要组成部分”,这也为国企改革扫清了理论障碍。1998年,亚洲金融危机影响持续扩散,国内有效需求不足,国有企业困难加剧。中央提出三年内使国有大中型亏损企业摆脱困境的目标,以更大决心和力度“抓大放小”。非公有制经济则在这一轮改革中发挥了重要作用。

一方面,它们有助于解决下岗失业问题。1998年6月,中共中央、国务院《关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》指出,“要大力发展集体和个体、私营经济,鼓励下岗职工自谋职业或组织起来就业”^{[20]352}。另一方面,非公有制经济在“放小”的改革中得到空前发展。很多小型国有企业、集体企业转为私营企业,以集体企业名义存在的私营企业也纷纷丢掉“红帽子”,成为独立的市场主体。

1992—2002年,个体工商户由1533.9万户增至2377.5万户,从业人员由2467.7万人增至4742.9万人,注册资金由601亿元增至3782.3亿元,总产值由926.2亿元增至7967.6亿元^{[21]754};私营企业户数由13.96万户增至243.53万户,从业人员由231.8万人增至3409.3万人,注册资金由221.2亿元增至34756.2亿元,总产值由205.1亿元增至15338亿元,户均注册资金由15.8万元增至142.7万元^{[21]748}。这期间,私营企业虽仍以小型企业为主,但规模迅速扩大。外资经济同样发展迅速。据国家统计局官网,实际利用外资由1992年的192.02亿美元增至2002年的550.1亿美元,其中,外商直接投资由110.1亿美元增至527.4亿美元。我国在引进外资方面跃居世界第二位、发展中国家第一位。

同时也要看到,20世纪90年代非公有制经济对公有制经济的冲击是巨大的。这种冲击既来自其自身的竞争力,也来自其发展过程中的一些违法操作,例如偷税漏税、假冒伪劣、不签署劳动合同、不缴纳社会保险金等。在国企改革攻坚阶段,一些私营和外资经济趁机侵吞国有资产。尤其是吸收外资方面存在诸多问题:一些行业中的股权控制、市场支配和品牌收购损害了民族工业;“以技术换市场”在许多场合演变为“让了市场却拿不到技术”;外方采用价格手段隐藏利润,导致虚亏实盈、税源外流;一些地方政府擅自提供过度的税收减免和政策优惠;中方企业竞相合资导致国家利益受损;一些中方股权代表素质不高且缺乏监督制约;一些“三资”企业的中方职工福利得不到保证;等等。种种问题,让这个时代的非公有制经济呈现“野蛮生长”之势。

不过,党和国家对待非公有制经济的基本态度,没有因为改革的阵痛而动摇。1993年,在全

国政协八届一次会议上，首次出现23名民营企业家身份的政协委员。2000年12月，全国统战工作会议在北京举行，江泽民在会上首次提出“两个健康”的重要观点，即非公有制经济健康发展和非公有制经济人士健康成长^{[22][152]}。2001年，在中国共产党成立80周年大会上，江泽民指出：“改革开放以来，我国的社会阶层构成发生了新的变化，出现了民营科技企业的创业人员和技术人员、受聘于外资企业的管理技术人员、个体户、私营企业主、中介组织的从业人员、自由职业人员等社会阶层”，“他们也是有中国特色社会主义事业的建设者”^{[22][286]}。

值得注意的是，进入21世纪之后，党和国家开始出台政策扶持“民营经济”和“中小企业”。“民营经济”与“非公有制经济”并非同一概念，前者主要指个体私营经济和一些中小集体经济，而不包括外资经济。之所以政策扶持前者，是因为亚洲金融危机之后，外资经济发展势头一度减弱，而中小集体经济虽然是公有制，但面临着与个体私营经济相同的发展困境。而从市场地位来看，民营经济在与国有企业、外资经济的竞争中处于弱势地位，需要国家政策支持。例如，2002年1月，国家计划委员会《关于促进和引导民间投资的若干意见》提出，凡是鼓励和允许外商投资进入的领域，均鼓励和允许民间投资进入；在实行优惠政策的投资领域，其优惠政策对民间投资同样适用。国家还开始鼓励中小企业发展。“中小企业”也不是一个所有制的概念，它包括个体经济、中小私营经济和中小集体经济，但不包括大型私营和外资经济。2002年6月，全国人大常委会通过《中华人民共和国中小企业促进法》。之所以在此时通过这一法律，是由于大型国有、私营和外资经济加速扩张，中国经济中的矛盾已经不仅限于“公与非公”的矛盾，还出现了“大企业与小企业”的矛盾，而且这一矛盾将在未来变得更加尖锐。

三、“两个毫不动摇”与非公有制经济加快发展（2002—2012）

世纪之交的国企改革和国有经济布局调整，引发了“公与私”“国与民”的争论。有人片面地将非公有制经济视为动摇社会主义制度根基的罪魁祸首；有人则片面地要求公有制经济应在国

民经济命脉行业作出更大幅度撤退，甚至主张全盘私有化。两种极端观点都背离了社会主义本质、中国基本国情和生产发展的客观规律。

中国共产党守正创新，提出了“两个毫不动摇”。2002年，中共十六大首次提出必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济，毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展，要求“放宽国内民间资本的市场准入领域，在投融资、税收、土地使用和对外贸易等方面采取措施，实现公平竞争。依法加强监督和管理，促进非公有制经济健康发展。完善保护私人财产的法律制度”^{[23][20]}。

根据十六大精神，2003年中共十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》要求，“清理和修订限制非公有制经济发展的法律法规和政策，消除体制性障碍。放宽市场准入，允许非公有资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域”^{[23][466]}。按照这一部署，2004年7月，国务院印发《关于投资体制改革的决定》^{[24][131]}，确立企业的投资主体地位，企业不使用政府投资建设的项目，一律不再实行审批制，区别不同情况实行核准制和备案制；合理界定政府和企业各自投资范围，政府投资主要用于关系国家安全和市场不能有效配置资源的经济和社会领域；放宽社会资本的投资领域，允许社会资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域；将政府工作重心转到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来。

在这次改革中获得投资主体地位的非公有制企业，进而要求放宽市场准入，并平等获取生产要素。当时，非公有制经济尤其是私营经济面临“所有制歧视”问题，“平等准入、公平待遇”的呼声越来越高。2005年，国务院印发《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》^{[24][684]}，放宽市场准入，确立“非禁即入”原则，允许进入法律未禁入的行业和领域，包括垄断行业、公用事业、基础设施、社会事业、金融服务业、国防科技工业建设等领域，鼓励非公有制经济参与国有经济结构调整和国有企业重组，鼓励和支持非公有制经济参与西部大开发、东北地区老工业基地振兴、中部地区崛起等建设项目。针对中小企业融资难的问题，提出加大信贷支持、

拓宽直融渠道等措施。意见包含七大措施 36 条内容,因此也被称为“非公经济 36 条”。然而,它只是一部指引性文件,部分配套细则落地较难,各地方执行力度差异较大,非公经济时常遭遇“玻璃门”“弹簧门”“旋转门”等隐性壁垒。不过,作为新中国第一部以中央政府名义发布的鼓励、支持和引导非公有制经济发展的政策性文件,它无疑为非公有制经济发展壮大打下了良好的基础。

此时,一场争论正愈演愈烈,那就是如何在社会主义制度下保护私人产权,以及如何看待私营经济的“原始积累”问题。有人甚至用西方宗教“原罪”的概念来比喻私营经济创业初期的违法违规行,提出是否“豁免原罪”的问题。这也引发了一些私营企业经营者的不安。

面对争论,党和国家始终坚持“两个毫不动摇”的立场。2004 年 3 月,全国人大通过《中华人民共和国宪法修正案》,明确“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”,“公民的合法的私有财产不受侵犯”,“国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权”^{[23]890}。2004 年 12 月,100 名非公有制经济人士被授予“优秀中国特色社会主义事业建设者”称号,这是我国首次表彰为改革开放和社会主义现代化建设作出贡献的非公有制经济人士。2007 年 3 月,全国人大通过《中华人民共和国物权法》,明确对公有财产和私有财产给予平等保护。2007 年 10 月,中共十七大再次强调“两个毫不动摇”,提出要坚持平等物权,形成各种所有制经济平等竞争、相互促进的新格局。

党和国家也不断加强引导非公有制经济,防止国有资产流失,取消“超国民待遇”。如 2007 年,全国人大通过《中华人民共和国企业所得税法》,将内资企业 33% 和外资企业 24%、15% 的税率统一调整为 25%,实现公平税负。同时,加强对非公有制经济人士的教育引导。2008 年 9 月,中共中央统战部 and 全国工商联召开全国非公有制经济人士思想政治工作会议,这是改革开放以来该领域的首次专题会议。2009 年至 2010 年,全党开展深入学习实践科学发展观活动,将非公有制经济组织的党组织纳入活动范围,这是此类党组织第一次参与全党范围的教育实践活动。

2008 年,国际金融危机爆发,我国的经济增

速骤降,就业压力空前。中央政府决定实施大规模经济刺激方案,亟需调动一切积极因素尤其是民间资本来共同投资。与此同时,从事外贸加工的私营企业大量倒闭,民间资本迫切需要新的投资空间。

2010 年 5 月,国务院印发《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》,鼓励民间资本进入基础产业和基础设施、市政公用事业和政策性住房建设、社会事业、金融服务、商贸流通、国防科技工业等领域。这是改革开放以来第一份专门鼓励和引导民间投资的综合性政策文件,内容也是 36 条,因此被称为“新 36 条”。值得注意的是,“旧 36 条”的对象是“非公有制经济”,而“新 36 条”的对象是“民间投资”。受国际金融危机影响,全球经济低迷,外商投资乏力。在此背景下,“新 36 条”将政策重点转向“民间投资”,重点破除“玻璃门”“弹簧门”“旋转门”等隐性壁垒,对民间资本的开放力度更大,内容更加全面,操作性更强。例如,针对石油、电信、金融等行业准入难问题,细化了政策规定,更具体地提出了鼓励民间资本进入的范围;提出了鼓励民间投资进入的具体途径和方式,主要包括项目业主招标、承包、租赁、产权或经营权转让、参与改组改制等。“新 36 条”还进一步保护民营企业及其经营者的产权,保障民营企业在资源要素获得、市场机会获取和政府公平监管等方面享有的权利。

“新 36 条”提振了民营企业信心。2010 年下半年民间投资增速企稳回升,国内民营经济营业收入占比在后续五年中持续抬升。根据国家统计局披露的企业信心指数,2010 年 6 月民营企业信心指数触底回升,并且在此后的近四年时间内,民营企业信心指数趋势性优于整体企业。在投资方面,民间投资增速在 2010 年下半年企稳回升,且在 2011 年相对整体固定资产投资增速持续提升。

但是,民营经济的问题也不容小觑。就企业层面来说,诸如企业规模小、技术水平低、经营管理能力差、产品结构趋同、人才缺乏,以及制假贩假、信用缺失、偷税漏税和劳资矛盾等问题普遍存在。就政府层面来说,对私营经济也仍未做到一视同仁,且仍然存在寻租腐败等问题。但总的来看,这一时期的公有制和非公有制企业,在

经济高速增长中都得到了发展，其矛盾也暂时缓和。但是，随着刺激政策边际效果减弱，经济步入下行周期，矛盾将以更加复杂的形式呈现出来。

四、新时代促进民营经济进一步发展壮大（2012年至今）

中共十八大前后，经济步入下行周期，发展呈现新常态。前期刺激政策造成的产能过剩、债务积压等问题开始暴露。实体经济利润率下滑，银行惜贷，资金要素更多流向房地产企业、“两高一剩”行业、地方融资平台、部分国有企业、大型民营和外资企业等，对小微企业、民营企业形成“挤出效应”，引发融资难融资贵问题。同时，房价过快上涨、人口红利下降、资源过度消耗、环境污染与生态破坏所带来的成本上升，更加剧了制造业企业、小微企业、民营企业的困境。可见，新时代经济面临的矛盾是多重交织的，在公有制与非公有制经济的矛盾之下，大企业与小微企业的矛盾、国有及外资经济与民营经济的矛盾成为问题的焦点。因此我们看到，尽管新时代的方针是“两个毫不动摇”，但新时代政策扶持对象往往是小微企业和民营经济，这是新时代的一个显著特征。

2012年，中共十八大报告坚持“两个毫不动摇”，并提出“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”^{[25]16}。2013年，中共十八届三中全会提出“两个都是”，即“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”^{[25]15}。全会要求坚持权利平等、机会平等、规则平等，废除对非公有制经济各种形式的不合理规定，消除各种隐性壁垒。

根据中央全面深化改革部署，新一届政府大力推动简政放权、放管结合、优化服务，大幅减少审批事项，持续进行减税降费，开启商事制度改革，全面推行注册资本登记制，降低企业登记注册门槛。同时，政府还要求交通、通讯、能源、原料、金融等领域的国有企业提质增效、降价降费，让利于各类经济主体。在改革红利支持下，民营经济尤其是小微企业迅猛发展。据国家统计局官网，2012—2015年，全国个体户数由4 059万户增至5 408万户，就业人数由8 629万人增至11 682万人；

全国私营企业由1 086万户增至1 908万户，从业人员由11 296万人增至16 395万人。

然而，民营经济的发展也出现了信心下降的倾向。多数民营企业习惯了依靠人口、资源、政策红利的粗放式发展，难以转向高质量发展。加之房价过快上涨与金融畸形繁荣，一些制造业企业将资本投向房地产和金融投机，进一步抬升了经济运行成本，并加剧了国民经济金融化与实体经济空心化。与此同时，美国退出量化宽松政策、美元升值预期增强，一些中国资本向海外转移。加之全面从严治党和全面依法治国，一些有过违法违规历史的经营者的出于畏惧心理而加速出逃。多重因素共同作用，造成民营经济信心下降。

党和国家千方百计稳定民营经济预期，增强民营经济信心。2016年3月，习近平参加全国政协民建、工商联委员联组会时，重申“两个毫不动摇”，强调“三个没有变”：“非公有制经济在我国经济社会发展中的地位和作用没有变，我们毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展的方针政策没有变，我们致力于为非公有制经济发展营造良好环境和提供更多机会的方针政策没有变”^{[26]246}。习近平还首次用“亲”“清”两字阐释新型政商关系，在非公有制经济人士中引发热烈反响。

保护民营经济产权，并妥善处理历史遗留问题，是稳定民营企业信心的关键。2016年11月，中共中央、国务院印发《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》，这是首个以中央名义出台的产权保护顶层设计。《意见》提出，要妥善处理历史形成的产权案件，抓紧甄别纠正一批社会反映强烈的产权纠纷申诉案件，以发展眼光客观看待和依法妥善处理改革开放以来各类企业特别是民营企业经营过程中存在的不规范问题^{[26]467}。司法机构重新审理了张文中案、顾雏军案等一批重大涉产权经济案件，并为一些当事人平反，展现了党和国家保护产权、保护企业家合法权益的坚定决心。2017年9月，中共中央、国务院印发《关于营造企业家健康成长环境弘扬优秀企业家精神更好发挥企业家作用的意见》，首次以专门文件明确企业家精神的地位和价值。

调动民营经济积极性，根本在于深化投融资体制改革，放宽投资市场准入。2016年7月，中共中央、国务院印发《关于深化投融资体制改革

的意见》，进一步确立企业的投资主体地位。企业投资项目，除关系国家安全和生态安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目外，一律由企业依法依规自主决策，政府不再审批。建立投资项目“三个清单”管理制度，即企业投资项目负面清单制度、企业投资项目权力清单制度、企业投资项目管理责任清单制度。

2017年，中共十九大把“两个毫不动摇”写入新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略。然而，世界形势的急剧变化冲击了民营经济。自2018年中美经贸摩擦爆发以来，中国遭遇了打压遏制，高度依赖出口的民营经济受到波及。而2018年的一些本来正当且必要的政策举措也产生了叠加效应，例如，金融去杠杆在一定程度上加剧了民营经济融资难，扫黑除恶也不可避免地冲击了一些与黑恶势力有关联的民营经济。民营经济信心受挫，“民营经济离场论”“新公私合营论”等奇谈怪论趁机蛊惑人心。2018年11月，习近平主持召开民营企业座谈会，重申“三个没有变”，强调在全面建成小康社会、进而全面建设社会主义现代化国家的新征程中，我国民营经济只能壮大、不能弱化，不仅不能“离场”，而且要走向更加广阔的舞台^[27]。习近平还提出支持民营经济发展壮大的六方面举措，勉励民营经济健康发展。民营经济投资信心得到提振。据国家统计局官网，2018年1—11月，民间投资增长8.7%，增速高于2017年同期3个百分点，高于全部投资2.8个百分点。

为进一步支持民营经济，2019年12月，中共中央、国务院印发《关于营造更好发展环境支持民营企业改革发展的意见》，推出更大力度的28条举措。如建立规范化机制化政企沟通渠道和政府诚信履约机制，建立清理和防止拖欠账款长效机制，在电力、电信、铁路、石油、天然气等重点行业放开竞争性业务，降低增值税税率和扩大享受税收优惠小微企业范围，等等。

然而，突如其来的新冠疫情，再次严重冲击了民营经济。2020年7月，习近平主持召开企业家座谈会，强调要保护和激发市场主体活力，弘扬企业家精神，推进企业发挥更大作用、实现更大发展。各地区各部门出台了一系列保护支持市场

主体的政策措施，政府加大力度减税降费，国有企业降费让利，千方百计支持民营经济渡过难关。

但是，此时的经济发展遇到了更加复杂的情况。疫情之中，全球主要经济体采取“大放水”的宽松货币政策，大资本因此急剧膨胀，其利用互联网技术无序扩张，谋求市场垄断地位，从事金融投机炒作，严重干扰各国经济健康运行，危害市场秩序甚至国家安全。

对此，中共中央于2020年12月提出了“强化反垄断和防止资本无序扩张”的政策，开始加强市场监管和反垄断执法。不过，由于各类资本深度融合，所以监管执法难免“伤及无辜”或“投鼠忌器”，这增加了治理难度，并引发激烈争论。一些本应依法受到规制的主体，将正当的法律法规和执法行为，歪曲为“打压民营经济”；一些不适应高质量发展要求而被市场出清的企业也将失败归咎为国家的监管政策，制造焦虑情绪。加之美联储加息，以及国内互联网时而出场的过激言论，民营资本转移海外的现象增加。

面对经济下行压力和混乱的舆论，党中央保持了战略定力。中共二十大重申“两个毫不动摇”，并第一次明确提出要“促进民营经济发展壮大”，强调要“营造市场化、法治化、国际化一流营商环境”，回应了民营经济的关切和期盼。2022年12月，中央经济工作会议提出，“要从制度和法律上把对国企民企平等对待的要求落下来，从政策和舆论上鼓励支持民营经济和民营企业发展壮大”。2023年7月，中共中央、国务院印发《关于促进民营经济发展壮大的意见》，将民营经济定位为“推进中国式现代化的生力军、高质量发展的重要基础和推动我国全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标的重要力量”；并出台31条措施，建立一系列新的政策机制，如在政策一致性评估中新增对民营经济政策专项评估，建立民营经济风险评估、预警机制和支持体系，完善市场主体优化整合机制以及投诉和处理回应机制等。2024年7月，中共二十届三中全会在进一步全面深化改革的部署中提出新的举措，如制定民营经济促进法，完善民营企业参与国家重大项目建设长效机制，支持有能力的民营企业牵头承担国家重大技术攻关任务，规范涉民营企业行政检查等，努力为民营经济营造良好环境、提供

更多机会。

在鼓励外资经济方面，2012年中共十八大提出“全面提高开放型经济水平”的战略部署，2013年中共十八届三中全会提出“构建开放型经济新体制”。从局部来看，中国于2013年设立上海自由贸易试验区，并不断扩容，在自贸试验区实行“准入前国民待遇加负面清单管理”的方式鼓励外商投资。从全国范围来看，国务院于2015年5月印发《关于构建开放型经济新体制的若干意见》，为开放型经济建设作出顶层规划和“施工路线图”；2016年，全国范围内全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，基本形成开放型经济新体制新格局；2018年以来，面对逆全球化，中国坚持“开放的大门越开越大”，推动贸易和投资自由化便利化，推动规则、规制、管理、标准等制度型开放，并更加注意在开放中维护国家安全，努力构建互利共赢、多元平衡、安全高效的开放型经济体系。

五、中国共产党鼓励支持引导非公有制经济发展的历史经验

改革开放以来，中国共产党鼓励、支持和引导非公有制经济发展的思想与实践，至少可以带给我们三点启示：

第一，社会主义制度下，非公有制经济应该且能够得到更加充分的发展。社会主义是对资本主义的扬弃，不仅能够发展非公有制经济，而且能够更有效地实施宏观调控，抑制市场经济的自发性、盲目性、滞后性，防止垄断资本对公平竞争的扼杀。改革开放以来，中国共产党始终坚持“两个毫不动摇”的基本方略，政府持续简政放权、放管结合、优化服务，国有企业也能适时兼顾盈利性与公益性，向非公有制经济开放市场、让渡利润，这些都为非公有制经济提供了稳定、自由且优惠的环境，使之发展壮大、释放活力。实践证明，社会主义市场经济能够让公有制和非公有制经济各得其所，“两个毫不动摇”是社会主义市场经济的活力之源。

第二，必须以法治手段鼓励、支持和引导非公有制经济。中国的改革开放采用“摸着石头过河”的渐进方式，往往“实践先于政策，政策先于法制”，即使是法制制定之后，也常常出现“实践突破法制”

的现象。这就使得非公有制经济一路走来，积累了太多不规范不完善之处，其中包括违法违规行为，也包括当时无法可依但又明显有悖公序良俗的行为，有些行为还得到了地方政府的迁就纵容或寻租“分润”。我们应当以发展的眼光看待这些历史问题，不对曾经的改革探索作过多的苛求；但也要看到，这些问题制约了新时代非公有制经济的健康发展。曾经的不规范行为让一些民营企业无法心安理得地继续经营，吃惯了人口红利和政策红利的一些企业难以适应高质量发展要求。这些问题都提示我们：鼓励、支持和引导非公有制经济发展，一定要在法治的轨道内进行，要用法治的方式给予优惠政策，也要用法治的方式监督其依法依规经营，让真正诚实守信、高质量发展的企业生长出来，走持续健康发展的光明大道。尤其在经济下行压力较大时，更要守住法治底线。

第三，要正确区分不同性质的矛盾。经过40多年的发展，中国已经出现了多种多样的市场主体，经济中也不再只有“公有制和非公有制”的矛盾，而是交织着各类矛盾，如大企业和中小企业的矛盾，中资和外资的矛盾，金融资本和实体经济的矛盾，互联网企业和实体厂商的矛盾，不同地域的企业之间的矛盾，产业链不同环节企业之间的矛盾，等等。而这些矛盾又往往与“公有制和非公有制”的矛盾交叉重叠。这就使得个别人将不同性质的矛盾简单归纳为“公有制和非公有制”的矛盾，或散布谣言、煽动对立，或借“为民请命”之名绑架政策、谋取私利。因此，必须正确辨别矛盾性质，立足中国国情，借鉴国际经验，完善法律法规，完善规则标准，用法治的方式规范各类市场主体的活动，并在法治的轨道内持续深化改革，不断克服市场失灵，消除利益固化，让各类主体良性竞争，形成助推中国式现代化的强大合力。

参考文献：

- [1] 中共中央文献研究室. 毛泽东年谱：一九四九—一九七六：第三卷 [M]. 北京：中央文献出版社，2013：47.
- [2] 中共中央文献研究室. 陈云年谱：中卷 [M]. 北京：中央文献出版社，2015：484.
- [3] 中共中央文献研究室. 邓小平年谱：一九七五—一九九七：上 [M]. 北京：中央文献出版社，2004：

- 471.
- [4] 中国民营经济史·大事记(连载三十五)[N]. 中华工商时报, 2009-11-23(7).
- [5] 从“附属、补充”到“重要组成部分”:党和国家关于个体私营经济的方针政策发展轨迹[J]. 光彩, 1999(5).
- [6] 中共中央文献研究室. 三中全会以来重要文献选编: 下[M]. 北京: 中央文献出版社, 2011.
- [7] 中共中央文献研究室. 十二大以来重要文献选编: 上[M]. 北京: 中央文献出版社, 2011.
- [8] 中共中央文献研究室. 十二大以来重要文献选编: 中[M]. 北京: 中央文献出版社, 2011: 65.
- [9] 国家统计局. 新中国五十年: 1949—1999[M]. 北京: 中国统计出版社, 1999: 570.
- [10] 邓小平. 邓小平文选: 第三卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993: 91.
- [11] 中国民营经济史·大事记(连载四十一)[N]. 中华工商时报, 2009-12-30(7).
- [12] 汪海波. 对发展非公有制经济的历史考察: 纪念改革开放40周年[J]. 中国经济史研究, 2018(3).
- [13] 中共中央文献研究室. 十二大以来重要文献选编: 下[M]. 北京: 中央文献出版社, 2011.
- [14] 中共中央文献研究室. 十三大以来重要文献选编: 上[M]. 北京: 中央文献出版社, 2011.
- [15] 胡耀邦会见全国集体经济和个体经济先进代表时发表重要讲话: 什么叫光彩, 什么叫不光彩? [J]. 中国劳动, 1983(12): 3.
- [16] 中共中央文献研究室. 十三大以来重要文献选编: 中[M]. 北京: 中央文献出版社, 2011: 134.
- [17] 风雨同行六十年: 下篇 1978年—2009年[N]. 中华工商时报, 2009-09-29(6).
- [18] 中共中央文献研究室. 十四大以来重要文献选编: 上[M]. 北京: 中央文献出版社, 2011.
- [19] 中共中央文献研究室. 十四大以来重要文献选编: 中[M]. 北京: 中央文献出版社, 2011: 458.
- [20] 中共中央文献研究室. 十五大以来重要文献选编: 上[M]. 北京: 中央文献出版社, 2011.
- [21] 成思危. 中国非公有制经济年鉴(2007)[M]. 北京: 民主与建设出版社, 2007.
- [22] 江泽民. 江泽民文选: 第三卷[M]. 北京: 人民出版社, 2006.
- [23] 中共中央文献研究室. 十六大以来重要文献选编: 上[M]. 北京: 中央文献出版社, 2011.
- [24] 中共中央文献研究室. 十六大以来重要文献选编: 中[M]. 北京: 中央文献出版社, 2011.
- [25] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编: 上[M]. 北京: 中央文献出版社, 2014.
- [26] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编: 下[M]. 北京: 中央文献出版社, 2014.
- [27] 中共中央文献研究室. 十九大以来重要文献选编: 上[M]. 北京: 中央文献出版社, 2019: 675.

责任编辑: 徐海燕