

新中国70年政策推动下的民营经济演化发展研究

李枫 高闯

内容提要:新中国70年,民营经济的发展历程可以分为改革开放前、后两个阶段。改革开放前国家的顶层设计是要尽快全面实现全民所有制,在这一顶层设计下形成的政策环境逐渐演变为排斥民营经济,导致民营经济迅速萎缩。改革开放后的顶层设计是各类经济成分长期共同发展,建设有中国特色的社会主义。在这一顶层设计下的政策逐渐演变为鼓励支持民营经济,推动民营经济实现越来越快的平稳发展。本文运用演化研究范式分七个阶段阐释政策推动民营经济发展的历程,运用惯例机理深入研究政策推动民营经济发展的内在规律,特别是改革开放后民营经济如何在政策推动下取得越来越辉煌的成就。

关键词:新中国70年 民营经济 政策推动 发展成就 演化研究

中图分类号: F121.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-7636(2019)12-0003-13

一、问题提出

新中国70年,国家经济建设取得了举世瞩目的辉煌成就,特别是40多年的改革开放实现了世界上罕见的持续高速发展和长久繁荣。在这一经济成就中,民营经济表现卓越,成为推动国家经济前进的重要力量。中国日用消费品的80%、生活消费服务的3/4和制造业投资的3/4都是由民营经济提供的^[1]。2017年底民营经济占国家GDP的比重达到60%^[2]。习近平总书记评价民营经济具有“五六七八九”的特征,是推动中国经济发展不可或缺的力量。在全面建设小康社会的新征程中,民营经济只能壮大,不能弱化,更不能“离场”。

民营经济取得的辉煌成就让人欣喜,但是这些成就并非一蹴而就,而是伴随国家政策演化发展逐渐实现。本文运用演化研究范式对新中国民营经济展开研究,运用演化研究中的偏好原理,分七个阶段详细阐释在政策推动下民营经济实现演化发展的内在规律。然后运用惯例机理,深入挖掘在顶层设计下所形成的政策环境如何

收稿日期:2019-09-21

基金项目:国家社会科学基金专项立项项目“新时代企业家精神培育的双螺旋驱动机制、路径与对策研究”(18VJ084);国家自然科学基金面上项目“真实控制权、社会资本与上市公司终极股东剥夺行为研究(71372200)”;北京工商大学出资者财务与国有资产管理协同创新中心开放课题“国企改革分类逻辑及治理路径研究”(BTBUGZGL201701)

作者简介:李枫,山西大学经济与管理学院讲师,太原,030006;

高闯,首都经济贸易大学工商管理学院教授、博士生导师,北京,100070。

作者感谢匿名审稿人的评审意见。

推动民营经济发展。改革开放前的顶层设计是全面实现全民所有制,在这一顶层设计下的政策环境排斥民营经济,使得民营经济迅速萎缩。改革开放后的顶层设计是各种经济成分长期共同发展,建设有中国特色的社会主义。在这一顶层设计下的政策对民营经济是鼓励和支持态度,因此推动了民营经济快速平稳地发展。并且还将发展民营经济的经验在越来越广阔的领域更深层次地推广,使民营经济获得更多发展机会,取得越来越辉煌的成就。

二、文献述评与理论构架

(一) 文献述评

民营经济的概念最早由毛泽东同志提出,是一个与国营经济相对的概念。边燕杰和张展新(2008)通过梳理民营企业的发展历史,认为中国的民营部门包括了非农个体和私营经济^[3]。根据《资本论》的解释,雇工在7人以下的是个体经济,8人以上的是私营经济。吴敬琏(2010)认为,从广义角度分析,国有企业以外的所有类型企业都属于民营企业^[4]。从狭义角度解释,民营企业仅指私营企业。综合以上观点,为了能更好地阐释中国民营经济的发展历程,本文将民营经济理解为与国营经济、国有企业相对的企业经济形态,从广义角度进行研究。

吴敬琏(2010)从新中国开始,结合历史背景解释了形成民营经济政策的原因,清晰地阐述了民营经济的发展历程^[4]。高德步(2018)、邢中先(2019)、宁启(2019)主要依托民营经济的相关政策展开研究,将一定的历史背景与政策相结合,阐释了新中国后民营经济的发展历程^[5-7]。王海兵和杨蕙馨(2018)分六个阶段阐释了改革开放后民营经济的发展历程,对民营经济的发展成就进行总结,对未来进行展望^[8]。蔡昉(2018)、张卓元(2018)、金碚(2018)、韩震(2018)在回顾改革开放40年成就的同时也论及民营经济的发展历程^[9-12]。这些研究成果以历史事实为依据,梳理了相关重要会议和文件,清晰地反映出以民营经济为代表的非公有制经济在新中国的发展轨迹,特别是改革开放后的成长历程。但研究本身侧重于历史事实陈述和相应总结、点评,从经济学或政治学的角度展开研究,没有结合历史脉络详细研究政策与民营经济发展的紧密联系,未揭示出政策推动下民营经济发展的内在规律。本文运用演化研究范式分七个阶段阐释政策推动下民营经济发展的内在规律,运用惯例机理研究顶层设计下的政策环境如何推动民营经济发展,特别是改革开放后民营经济取得的巨大成就。

(二) 理论构架

演化研究建立在进化论的基础上,由于其有机、系统、动态、开放的研究特点,成为很多学科的研究范式,在经济学和管理学中广泛应用。与生物界的进化不同,人类有主观能动性,因此社会经济体系更加复杂^[13]。有学者用“本能-习惯”的二分法研究个体,指出个体在做决定时会受到本能、习惯和偏好的影响,做出增强自身适应力的决定^[14]。

偏好在演化研究中常常用来解释个体做出有倾向决定的原因^[15]。偏好既表现为价值观指引下有意识的选择,又表现为一种无意识选择,但会引导个体做出倾向性决定^[16]。本能是个人先天获得,针对特定环境下的反应,而非学习所得。对于外界的反应时间短于习惯、信念、理性,因此能够大大缩短决策和行动时间,提高适应能力。个人先天可以获得的本能有限,不足以应对复杂环境,于是习惯对个人产生了很大影响。习惯也是针对特定环境形成,保存、传播和解释学习过程中所获得的信息,今后再面对同样场景时的反应机制。习惯是在非深思熟虑情况下应对重复场景的反应机制,反应效率高,增强了个人的适应能力。本能和习惯常常成为个人偏好形成的原因。

对于组织层面的反应规则,一般认为惯例较为合适^[17]。惯例会协调组织成员间的关系,使组织对外在环境形成相对稳定的反应。这种反应是自动而非深思熟虑的,因此效率较高,提高了组织的适应能力。这种重复

性的反应一定是针对特定场景,因此惯例的形成和实施具有一定的场景依赖性。政府是一个组织,政策是其应对外在环境的反应表现,外在环境相对稳定的情况下,政策也表现出相对稳定性。当环境发生较大变化时,惯例的影响机制就会减弱,在偏好和理性作用下,政策也会发生较大变化。上述的习惯和惯例都是在特定场景中,“因”“果”相互作用而逐渐形成,表现出累积因果的演化规律。

综上所述,图 1 可以看出环境、政策、民营经济多层次、结构化的演化过程。各层级间相互存在着作用与反作用关系。政府在偏好、惯例和环境约束的共同作用下形成政策,对民营经济产生积极或者消极作用。民营经济一般都是业主领导,业主在本能、习惯和偏好的共同作用下做出决定,增强或者减弱民营经济适应环境的能力。

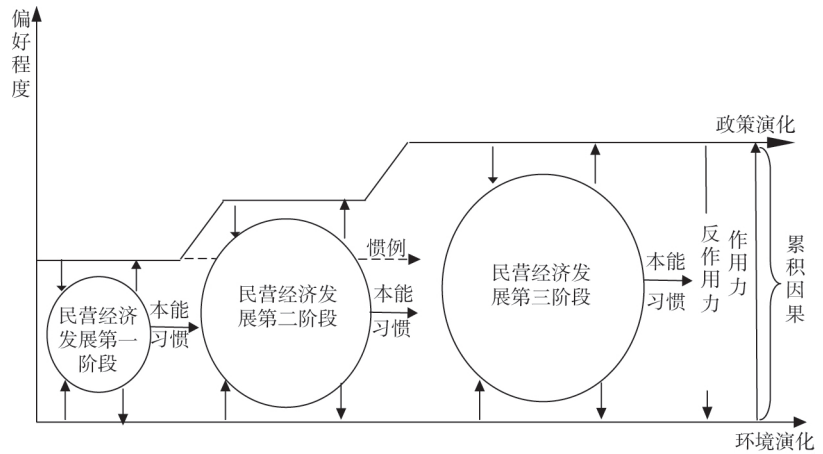


图 1 环境、民营经济与政策共同演化逻辑关系

三、偏好引导 思想指导 探索民营经济发展方向

(一) 1949—1977 年: 民营经济的曲折经历

偏好会引导决策做出,而价值观往往会影响偏好形成。新中国成立时以马克思主义、毛泽东思想为指导,以人民利益为中心,追求社会主义现代化的实现。这些偏好引导着政府在做决策时要以人民利益为中心,追求社会主义理想的早日实现。新中国初期,经济基础非常薄弱,最重要的任务是恢复经济,带领人民过上富裕生活。政府结合实际,允许民营经济继续发展,同时发展壮大国有经济,以此推动国家经济快速发展。1953 年朝鲜战争取得胜利,增强了党和人民对于社会主义先进性的信仰,相信在经济战场上也能快速赶上美英等资本主义国家。加上苏联的榜样作用和支持,中国希望尽快建立起社会主义生产关系,将社会主义的先进性充分发挥出来,短期内赶上美英等西方国家^[11]。在这一偏好指引下,国家开始大胆地探索尝试,开始向社会主义过渡,到 1956 年基本实现了社会主义改造。1958 年中共八届六中全会宣布要全面实现全民所有制,使国有经济成为唯一的经济成分。到 1965 年全民所有制企业的产值在国民经济中占比达到 90.1%,集体所有制企业占比 9.9%^[18]。同时建立集中计划经济体制,努力促成社会主义生产关系的形成。因为民营经济并不在这一发展逻辑中,所以日益衰减,到 1966 年已经所剩无几。但是二十多年探索的结果是比资本主义更低的发展效率^[9],要使人民过上富裕生活需要新的探索。

(二) 1978—1988 年: 民营经济的萌芽与起步阶段

1978 年,中共十一届三中全会召开,确立了解放思想、实事求是的思想总路线,决定把党的工作重点转移到经济建设上来,开始改革开放的新征程。但这个时候对于建设什么样的经济体制还没有一个清晰的蓝图^[9],需要大胆尝试,“摸着石头过河”,探索出一条适合中国国情的社会主义道路。这一探索也促进了民营经济发展。大量知青返乡导致城镇的就业压力剧增,到 1979 年上半年全国需要安排就业的人数多达 2 000 多万^[19]。为了解决就业问题,1979 年 2 月,政府开始允许闲散劳动力从事个体劳动。这种尊重事实、与人

民利益相结合的政策松动为个体经济发展提供了条件,1979年和1980年城镇个体从业者分别增加了17万人和49万人,与上一年相比分别增加了113.3%和153.1%。1981年中央颁发文件,明确鼓励和扶持城镇个体经济发展,1982年又修改了《中华人民共和国宪法》,明确个体经济是社会主义公有制经济的补充,个体经济获得了合法地位。有了政策和法律的肯定,个体经济如雨后春笋,快速地发展起来。1983年、1984年和1985年城镇个体从业者分别增长了84万、108万和111万,增长率分别是57.1%、46.8%和32.7%^①。

1978年个体从业者只有15万,到1982年城镇个体从业者增加到147万,个体经济得到快速发展。但是由于起点低,虽然每年的增长率都很高,但实际增长量并不多。究其原因,主要是改革开放前积累的惯性思想,使得广大基层干部和人民群众出于习惯认识,选择“等一等、看一看”的态度,只有少数理解政策、敢于大胆尝试的劳动者首先发展起来。之后基层干部与群众在逐步探索中渐渐形成新的认识,逐渐与中央的认识相统一,但直到1982年《中华人民共和国宪法》的修改,这一统一才得以完全实现。从1978年到1982年通过各方面的持续努力,孕育出了个体经济的成长环境,因此,这一时期被看作是个体经济的萌芽期。

从1983年开始,个体经济有了政策和法律的保驾护航,快速发展起来。1983年到1988年,城镇个体从业者的年均增长量是85.3万人,是1979年到1982年年均增长量33万人的2倍多。1982年的个体工商户和城乡个体从业者分别是261.1万户和391.8万人,到1988年增长到1452.7万户和2305万人,在数量上实现了质的飞越,个体经济逐步发展起来^②。

随着个体经济的快速发展,雇工人数超过8人的个体工商户越来越多。按照《资本论》解释,雇工人数达到8人以上就是私营经济,于是社会上出现了一些质疑和反对的声音。对于这些新情况,以邓小平同志为核心的领导集体采取“看一看”的态度,允许这些私营经济发展一段时间。1983年政府颁布文件明确指出,对于私营经济“不宜提倡,不要公开宣传,也不要急于取缔”的三不政策。政策上的松动为私营经济留下发展空间,但在这一时期私营经济没有合法身份,发展的障碍和阻力很大。

由于惯性思想影响,很多干部和群众不能接受私营经济,需要一个逐渐转变的过程。这种转变与国家推动的经济改革相呼应,经过几年努力最后得以实现。1984年中共十二届三中全会提出“有计划的商品经济”,突破了将计划经济与商品经济相对立的传统观念。1985年政府颁布文件,实行价格“双轨制”,形成了命令经济与市场经济同时存在的状态^[4]。通过这些经济改革的不断推进,大多数干部和群众在思想上对于市场经济和私营经济的抵触认识逐渐消除,逐渐认识到社会主义也可以发展私营经济。多年努力使各方面对于私营经济的认识逐渐统一,1988年通过《中华人民共和国宪法修正案》,明确指出私营经济是公有制经济的补充;同年《中华人民共和国私营企业暂行条例》开始实行,私营经济获得了合法身份。1988年以前,私营经济一直没有合法身份,只是由于政策松动才得以发展,随着政策环境和社会环境的逐渐成熟,私营经济开始萌芽和发展起来。到1988年私营企业有40634户,从业者723782人^③。在近11亿人口的国家,这些数量显然较少。同时这些私营企业的规模也都不大,雇工人数在20人以下的占到大约70%^[18]。这些数据都反映出处于萌芽期的私营经济的特点。

(三) 1989—1992年: 民营经济的调整阶段

多年改革尝试取得的成绩斐然,但也积累了不少问题和矛盾。从1985年开始中国经济出现过热现象,

① 除特别说明,本文数据均来自国家统计局网站,或基于网站中相应数据计算获得。

② 1991年以前的个体工商户及其从业人员的数据根据黄孟复(2009、2010)^[20-21]和国家统计局网站数据整理获得。

③ 由于当时黑龙江、山西、西藏还没有开展私营企业的登记工作,因此这里的数据并不包括这三个地方。

到 1988 年这一问题更显严重。于是在 1988 年的中共十三届三中全会上中央决定对国家经济进行治理整顿,具体措施在 1989 年逐步实行。同时在 1989 年发生了“东欧剧变”,对于民营经济和市场经济的认识在党员、干部和人民群众中产生了一些负面影响,部分基层单位还采取了一些不利于民营经济发展的行为,这些都大大打击了民营经济的信心。在这样的环境下,1989 年城乡个体工商户和从业者分别减少了 14.1% 和 15.8%,私营企业及其从业者分别减少了 59.6% 和 54.4%,民营经济发展受挫。

针对这种情况,1989 年的中共十三届五中全会明确提出,私营经济和个体经济都是社会主义经济的必要和有益补充。由于中央态度明确,提升了民营经济的信心,1990 年、1991 年和 1992 年民营经济开始小幅回升,城镇个体从业者分别增长了 23 万、89 万和 78 万^①,增长率分别是 3.5%、13.3% 和 10.3%,民营经济的下跌势头得到遏制。1991 年苏联解体,引起很多人对中国未来发展方向的担忧,所以民营经济虽有小幅回升,但没有进入平稳发展期,增长情况与萌芽期差不多。针对社会上的怀疑和担忧,邓小平同志展现出巨大的理论勇气和实事求是的工作作风,1992 年 1 月到南方视察,发表了“南方讲话”,推动了民营经济的改革进程。同年中共十四大宣布,中国经济体制的改革目标是建立社会主义市场经济体制,个体、私营和外资经济都是公有制经济的补充。十四大报告给民营经济吃了颗定心丸,因此民营经济从 1993 年开始快速发展,一直持续到 1998 年。

(四) 1993—1998 年: 民营经济的平稳发展阶段

与以前相比,这一时期民营经济首先表现出来的特点是增长速度快,城镇个体从业者、个体工商户和私营企业的年均增长量分别达到 399 万人、264.4 万户和 17.7 万户,实现了质的飞越。而且这六年的增长量也非忽高忽低,而是相对平稳,以上三项内容的中位数分别是 391 万人、251.2 万户和 17.9 万户,与平均值相比非常接近,这也从一定程度上说明发展平稳的特点。

这一阶段民营经济之所以能实现“快、稳”发展,与相关政策的推进有着密切联系。1992 年国家确定了经济体制改革的发展方向,消除了民营经济的政策顾虑。1993 年,中共十四届三中全会通过《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》,“国家要为各种所有制经济平等参与市场竞争创造条件”。同年国务院出台文件,促进民营经济融资问题的解决;工商总局也发布文件,简化登记手续、放宽民营经济的经营范围。1995 年,中共十四届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》,正式提出“实现两个根本转变”。1997 年,中共十五大明确提出,非公有制经济也是中国社会主义市场经济的重要组成部分,对私营经济和个体经济要继续鼓励。这些利好政策的不断出台,使得民营经济的营商环境日益优化,为六年又快又稳的发展起到了基础性作用。

(五) 1999—2001 年: 民营经济受挫与恢复阶段

1998 年,中国市场已经从卖方市场转变为买方市场,供不应求的商品在零售市场已经没有,供过于求的商品比例达到 25.8%^[10]。同时,从 1997 年开始的亚洲金融危机也使得中国民营经济面临巨大压力。面对新情况、新困难,民营经济表现出经验不足、认识不够的短板,发展受挫。1999 年城镇个体从业者的增长量仅为 235 万人,增长率 7.3%;2000 年还减少了 63 万人。

环境的改变迫使中国企业家开始重新认识市场,调整自己应对市场的习惯。不过这两年政府一直出台政策鼓励和支持民营经济发展。1999 年通过的《中华人民共和国宪法修正案》肯定了非公有制经济是社会主义

^① 根据国家统计局网站数据,1990 年以后的城镇个体从业者是城镇个体就业人员与私营企业城镇就业人员之和;城乡个体工商户从业者是城镇个体就业人数与乡村个体就业人数之和;私营企业从业者是城镇私营企业就业人数与乡村私营企业就业人数之和。

市场经济的重要组成部分 国家保护个体和私营经济的合法权益。同年 符合条件的私营企业可以获得自营进出口权。2001年 江泽民同志指出 私营企业主也是中国特色社会主义事业的建设者。同年 国家开始允许私营企业主加入中国共产党。这些利好政策的不断出台 激发了民营经济的热情 帮助当时的民营经济从低谷中尽快恢复起来。2001年城镇个体从业者增加了254万人 2002年增加了610万 进入新一阶段的快速平稳发展期。

(六) 2002—2010年: 民营经济的快速平稳发展阶段

从2002年到2010年是民营经济快速平稳的发展阶段。与过去相比 这一时期民营经济的发展速度上了一个新台阶 并且实现了平稳发展。这一时期的城镇个体从业者、个体工商户和私营企业年均增加量分别是764万人、113.3万户和71.4万户 与过去相比是一个质的飞越。特别是私营企业 1978年的时候还没有 到2001年发展到202.9万户 到2010年达到845.5万户 这九年的增加量是以前增加量的三倍多。同时 这一时期的民营经济也表现出平稳的发展态势 上述三项的中位数分别是730万人、131.7万户和57.1万户 与平均数较为接近。这一时期的民营经济之所以能实现跨越式发展 获得这么大的发展业绩 与政府不断推出有利于民营经济的政策紧密联系。

2002年 中共十六大明确提出“两个毫不动摇” 并且明确提出要放宽民营经济可以投资的领域 在土地使用、对外贸易、税收和投融资方面采取更多有利措施实现公平竞争。2003年 中共十六届三中全会通过《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决议》 明确提出对限制非公有制经济发展的政策法规要抓紧清理、修订 消除体制性障碍 进一步放宽民营经济可以进入的领域。2005年 《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36条”) 公布 是第一次系统、全面地规定非公有制经济发展的政策性文件 更多领域向民营经济开放。2006年开始对限制“非公经济36条”的相关规章进行清理 到年底废除了5000多件^[8]。2007年 《中华人民共和国物权法》《中华人民共和国反垄断法》等诸多经济方面的法律接连颁布、实施 在很大程度上促进了市场秩序的完善。面对2008年爆发的世界金融危机 中国民营经济也受到很大影响。中央果断推出“四万亿”财政计划等相关措施 有力地减少了金融危机对中国企业的负面效应 帮助中国民营经济顺利渡过了难关。个体工商户在2008年、2009年和2010年的增长量分别是175.8万户、280.1万户和255.5万户 私营企业分别是106.1万户、82.8万户和105.3万户 都高于这一时期的均值。很明显 金融危机对民营经济的消极影响没有带来非常严重的恶果 这与政府及时推出有效的政策密切相关。2010年 针对前期政策实施中的不足和新情况 政府又颁布了“非公经济新36条” 在政策支持上又向前推进了一大步 为下一阶段跨越式腾飞打下了基础。

(七) 2011年至今: 民营经济的跨越式腾飞阶段

从2011年开始 民营经济的发展速度可以用跨越式腾飞来描述。这一阶段的发展速度不但又上了一个新台阶 而且发展平稳。从2011年到2018年 年均城镇个体从业者、个体工商户的增加量分别达到1732万人和484.5万户 中位数分别是1723万人和473万户 发展速度迅猛、并且平稳^①。从2011年到2017年 私营企业的年均增加量是268.7万户 中位数是292.5万户 同样表现出平稳和迅猛的特点。这一时期民营经济之所以能实现跨越式腾飞 同样与国家政策的积极推进紧密相关。

2011年 政府从清理、规范民营经济准入条件等方面制定政策措施 促进民营经济中新兴产业的发展。2012年 中共十八大强调要保证各种所有制经济公平参与市场竞争 同年相关部委出台42个有关民间投资

^① 数据来源于国家统计局网站和国家市场监督管理总局网站。

的实施细则。并且同年展开反腐倡廉的清洁风暴,都从根本上支持着民营经济能够公平参与市场竞争。2013年,中共十八届三中全会提出,非公有制经济也是“中国经济社会发展的重要基础”,要积极推进混合所有制改革,鼓励各类所有制企业交叉持股和非公有制企业参与国有企业改革。会后国务院开展了“放管服”改革,加快服务型政府建设。2014年,十八届四中全会强调健全产权的公平保护制度,政府提出“双创”号召。2015年,国家进一步完善价格机制,鼓励民营企业进入更多领域发展。2016年,“放管服”改革进一步推进,全年减税5700亿元,行政审批事项减少1/3^[8],并且进一步完善民营经济的产权保护制度。2017年,中共十九大报告提出,要全面实施市场准入的负面清单制度,将妨碍市场公平竞争的做法和规定废除。2018年11月习近平总书记做了著名的“11·1”讲话,表明民营经济是自己人,今后要从六个方面抓好政策落实,为民营经济营造更好的发展环境。2019年,在十三届全国人民代表大会上,李克强总理明确表示,要切实解决民营经济发展中的实际困难,为民营经济发展营造更好的环境。

图2展示了改革开放后,民营经济在政策推进下经历的六个阶段。1978年中国共产党确定了实事求是的工作路线,以人民利益为中心,探索一条适合中国国情的社会主义道路。这一时期的探索将理论与实践相结合,立足实际情况,形成

的政策环境为民营经济萌芽和起步提供了条件。民营经济的快速发展使人民生活越来越富裕,国家也越来越富强,但也产生很多新问题、新矛盾。于是1989年开始对过去的发展经历进行总结,解决积累的问题,明确未来的改革方向。1978年中国的国内生产总值(GDP)是3678.7亿元,人均GDP是385元;1989年,GDP增加到17179.7亿元,人均

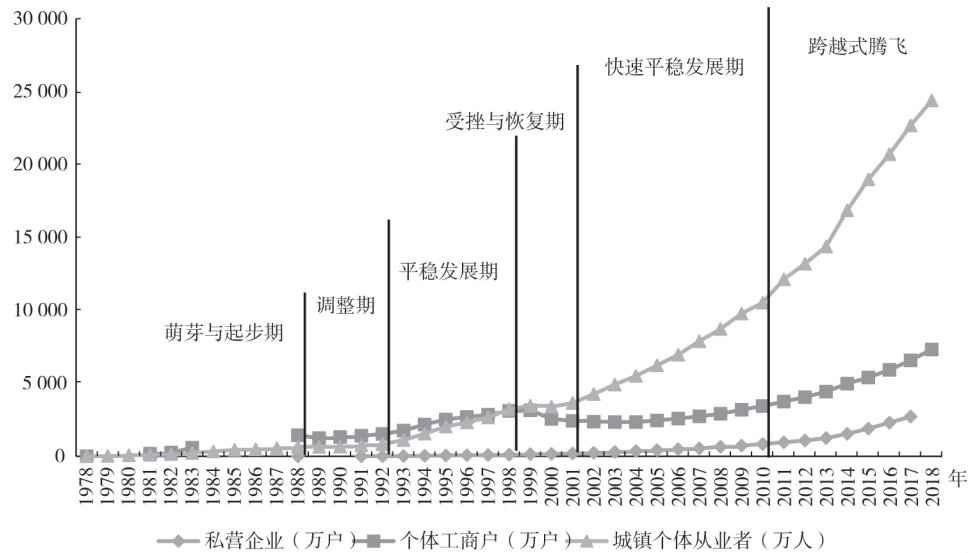


图2 改革开放后政策推动下的民营经济演进历程

数据来源:黄孟复(2009,2010)^[20-21]、国家统计局网站、国家市场监督管理总局网站。

GDP增加到1536元,成绩是非常显著的。1992年,邓小平同志在南方讲话的基础上表示要坚持推进市场经济和民营经济的改革深化。同年中共十四大宣布,今后经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。于是从1993年开始,民营经济进入到平稳发展期,与1988年以前的发展速度相比明显加快,而且非常平稳。1997年开始的亚洲金融危机对中国经济影响很大,新成长起来的中国民营经济对于应对危机缺乏经验,加上多年发展积累的问题,使得民营经济发展受挫。但这一时期国家政策还是鼓励和支持民营经济,因此民营经济虽然受挫,但是很快得到了恢复,短时间内就度过了危机,并且进入到更快发展的下一阶段。随着民营经济政策越来越到位,营商环境也越来越优化,民营经济经过多年积累,到2011年进入到跨越式腾飞阶段,发展速度又实现了质的飞跃。

四、顶层设计,大胆尝试,试点先行与全面推进相促进的惯例领导

惯例被认为是组织层面应对环境的反应机制。在惯例的作用机理下,组织的内部关系容易协调,能够

高效率地应对外界变化,增强组织的适应能力。在新中国的建设过程中,中国共产党在继承过去领导惯例的基础上,逐渐形成顶层设计与基层大胆尝试创新相结合、先试点与全面推进相促进的领导惯例。顶层设计是要系统谋划、整体规划,注重全局和长远发展,防止碎片化的短期行为,把握好国家未来发展方向。从新中国到现在,党和政府制定了13个五年发展规划,针对五年的发展目标制定计划。而五年发展规划是国家对全局整体发展规划的分解,通过一个个五年发展规划向整体发展目标步步推进。同时中国人口众多、地域辽阔、问题错综复杂,顶层设计在具体实现过程中会遇到各种各样的问题、困难,这就需要尊重和调动人民群众的首创精神,将每个人的能动性激发出来,实现顶层设计与广泛的基层尝试创新相结合。基层在大胆尝试、大胆创新的过程中难免会有一些失误、犯一些错误,为了避免这种失误和错误形成系统性、颠覆性的重大错误,政府形成了先试点、再推广的领导惯例。将一些探索和改革在一些地方、领域先试点,让问题暴露出来,积累经验,成熟之后再形成政策,在更广阔的地域和领域推广。这样可以减少探索和改革的成本、风险,渐进性地实现可持续发展。所以新中国后党和政府逐渐形成的领导惯例是将马克思主义与中国具体国情相结合的结果,表现出很强的科学性。通过这种领导惯例实现了党、政府与人民群众间的协调,人民群众在党和政府的领导下高效率地应对各种困难,主动纠正各种错误,表现出很强的适应能力。

(一) 顶层设计,政策推进,激发民营经济活力

新中国建立,薄弱的经济基础需要尽快恢复,政府对于发展民营经济持鼓励和支持态度。1949年个体经济和私营经济的工业产值总额是100.5亿元,到1952年增加到175.8亿元^[18],增长了74.9%,发展速度较快。新中国以马克思主义为指导,想早日实现社会主义。在这一偏好引导下,1953年国家形成向社会主义过渡的总路线,准备用10到15年时间基本完成过渡,并开始对民营经济采取“利用、限制和改造”的政策。这一时期民营经济没有受到完全排斥,但在实际发展中受到诸多因素限制,到1956年私营商业仅存432千户,工商户仅有0.87千户^[22]。到1957年个体经济和私营经济的工业产值总额降为6.9亿元,占比0.9%^[18]。1956年社会主义改造基本完成,1958年中共八届六中全会宣布,要全面实现全民所有制。在这一顶层设计下,到1965年民营经济的工业产值下降为0^[18],直到改革开放前民营经济所剩无几。

1978年,国家开始改革开放的新探索。由于没有现成经验可以照搬,因此在实际领导中表现出实事求是、加强党的领导与尊重人民首创精神相结合的特点。对人民有利的、但发展前途不明确的新做法、新情况,政府不急于取缔,而是采取“看一看”的态度,采用理论与实践相结合的方式去分析问题。等问题搞清楚、看明白再做判断、下结论。1978—1988年,在民营经济的萌芽期,政府对于新出现的个体经济、私营经济没有急于取缔,也没有急于肯定,而是采取“看一看”的态度,因此民营经济获得了一个相对宽松的发展环境。这一时期民营经济得到快速发展,但是由于缺乏政策上的明确肯定和支持,在实际发展中受到很多限制,发展速度也很有限。1978年有个体经济14万户,到1988年个体工商户1452.7万户,私营企业40634户,数量上增加了100多倍,但是注册资金只有344.76亿元^[18]。由此看出,这一阶段民营经济开始起步发展,增长率很高,城镇个体从业者年均增长率达到51.4%,但是在绝对数量和经济实力上还很有限。

改革开放初期的探索,促使国家经济发生翻天覆地的变化,成绩斐然,但问题和矛盾也很多。下一步将如何继续,需要顶层设计确定方向。1992年中共十四大明确指出,今后中国经济体制的改革目标是建立社会主义市场经济体制,多种经济成分要长期共同发展。在这一顶层设计的指导下,1993年以后的政策越来越有利于民营经济,推动着民营经济持续快速地平稳发展。主要表现在五个方面。

第一,市场在国家经济中的地位越来越牢固,为民营经济发展奠定了基础。1993年,中共十四届三中全

会明确提出“使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”；1995年，中共十四届五中全会提出“两个根本转变”；2013年，中共十八届三中全会提出市场要在资源配置中起决定性作用。市场改革不断深化，资源配置越来越合理，这些都为民营经济发展奠定了重要基础。

第二，市场改革向各种所有制经济公平竞争的方向发展，为民营经济提供了越来越多的发展机会。1993年，中共十四届三中全会通过《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》，明确表示要为各种所有制经济平等地参与市场竞争创造条件，各类所有制企业应该获得一视同仁的待遇。此后很多重要会议和文件都强调为各类所有制企业创造公平竞争的市场环境，很多具体措施也都相继出台，推动市场改革向着更加公平的方向发展。其中非常突出的表现就是向民营经济开放的领域越来越多。1997年，中共十五大对公有制经济的主体地位进行了深入阐释，为民营经济进入更多领域奠定了基础。1999年，中共十五届四中全会进一步明确国有经济需要控制的行业和领域，此后对民营经济开放的领域不断拓宽。2017年全面实施市场准入的负面清单制度，向“非禁即入”的方向大大推进。国家向民营经济开放的领域越来越多，同时也不断鼓励和推进民营经济到国外发展。

从1999年开始，符合条件的私营企业可以申请获得自营进出口权，为私营经济到国外经商奠定了基础。2001年中国加入世界贸易组织(WTO)，为民营经济到国外经商提供了更好的平台。随着中国民营经济不断强大，到国外投资发展的情况也越来越多。2006年非金融类私营企业在海外投资的金额是9.1亿美元，是国内企业在海外投资总额的1%。2017年增加到1108.3亿美元，占比6.9%；其数量是6570家，占比25.7%。2018年，中国最大的100家跨国公司中民营企业有27家^[1]。在政策的鼓励支持下，民营经济在更广阔的领域和地域内释放自身潜力，成为推动中国经济前进的重要力量。

第三，民营经济及其从业者的财产权利保护制度越来越完善。有恒产才能有恒心，要想让民营经济及其从业者放心大胆地投入拼搏，就必须在财产权利上给予保障。1997年中共十五大明确表示，要健全中国的财产法律制度，对各类企业的合法权益要依法保护。1999年通过的《中华人民共和国宪法修正案》明确表示，要保护个体经济和私营经济的合法权利。2002年，中共十六大报告提出，对于合法的非劳动收入要给予保护，要完善保护私人财产的相关法律。2004年通过的《中华人民共和国宪法修正案》明确表示保护私营业主和个体工商户的合法财产。此后随着《物权法》和相关政策文件的陆续出台，对民营经济及其从业者合法财产的保护日益完善。

第四，解决民营经济融资难、融资贵的问题，为民营经济营造更好的融资环境。融资是企业发展的关键环节，优化民营经济融资环境一直是党和政府关心的重点内容，政府不断出台新政策和举措优化民营经济的融资环境。2019年，在第十三届全国人民代表大会上，李克强总理强调要采取有效措施缓解民营经济融资难、融资贵的问题。民营经济的融资问题虽然还有很多困难，但经过多年努力也取得了不少成绩。从银行给民营经济的贷款数额来看基本是上升趋势，但占贷款总额的比例并不理想，只占小部分。为了缓解民营经济融资难的问题，政府想了很多办法，尽量拓宽融资渠道，证券市场的建立就是重要成绩。1990年A股市场建立，虽然当时有民营企业在这一平台融资，但数量很少，到1992年才有14家，占总量的29.2%，从1990年到1992年平均每年不到5家。从1993年开始政策越来越有利于民营经济，通过A股融资的民营企业也越来越多，每年上市的民营企业数量快速增长。从1993年到2010年平均每年有50家民营企业上市，到2010年上市的民营企业共915家^[1]。这个阶段的民营经济经历了平稳发展、受挫恢复和快速平稳发展期，主要处于积攒实力的阶段，能够达到上市条件的民营企业还很有限，因此上市民营企业占总量的比例只有两三成。经过多年发展，民营经济的实力明显增强，能够达到上市要求、享受国家政策的民营企业也快速增加，从2011年开始上市民营企业的数量占上市企业总量的比例超过50%，2017年和2018年都占到60%

以上,到2018年共有2178家上市,从2011年到2018年平均每年上市的数量将近158家^[1]。越来越多的民营企业通过证券市场实现融资,民营经济的融资渠道日益多元化,融资市场也日益完善。

第五,民营经济的人才日益丰富、多元化。随着改革不断深入,民营经济的政策环境和市场环境日益优化,吸引了越来越多有才、有志之士加入民营经济,成为推动民营经济前进的重要动力。在民营经济的起步阶段,从事民营经济的主体大多是社会底层或边缘化的社会群体,大多是出于生活所需从事民营经济。但从1993年开始,越来越多的党政机关干部、事业单位的知识分子和国有部门职员放弃“铁饭碗”,选择到民营企业发展。2000年以后越来越多的高学历人才进入民营企业^[23-24]。民营经济中的人才日益丰富和多元化,越来越多的聪明才智在这一平台上绽放活力,成为推动民营经济发展的重要力量。现在中国专利的80%、发明专利的60%和新产品的70%都是由民营经济创造,并且有20多万家规模以上私营工业企业户均资产均超过1亿元,净资产超过5000万元^[1]。这些成绩的取得与民营经济中各类人才的日益丰富紧密相关,成为推动民营经济前进的重要力量。

顶层设计明确了中国经济体制的改革方向是建立社会主义市场经济体制,多种所有制经济要长期共同发展。这一顶层设计与推进民营经济发展相一致,因此在这一顶层设计下推出的政策从各个方面促进社会主义市场经济体制不断完善,民营经济的营商环境也日益优化,成为推动民营经济快速平稳发展的重要动力。通过以上分析可以看到,随着社会主义市场经济体制的日益完善,民营经济也快速发展、日益强大。

(二)先尝试,再推广,挖掘民营经济增长潜力

新中国成立初期,民营经济在国家经济中的比重很大。1949年私营企业的工业产值占到48.7%,个体企业占到23%,民营经济占比达到绝大多数。政府要想保持国家经济的稳定发展、实现快速恢复,就需要继续鼓励和支持民营经济。这一时期在政策的鼓励支持下,民营经济实现了快速发展,到1952年民营经济工业产值的绝对数量增长了74.9%。同一时期其他三种经济成分也都实现了快速发展,特别是全民所有制企业,工业产值的占比达到41.5%,超过私营企业和个体企业。这种尝试五种经济成分共同发展的思路获得成功,同时也发现全民所有制经济可以实现很快的发展速度,因此下一步就想更大程度地推动国有经济发展,使其成为国家经济的支柱,甚至成为唯一经济成分。于是,从1953年开始实施“一化三改”,对民营经济实行限制发展政策,加快实现公私合营。到1957年全民所有制企业的工业产值上升到421.5亿元,占比53.8%;集体企业的工业产值149.2亿元,占比19%;公私合营企业的工业产值206.3亿元,占比26.3%;私营企业和个体企业加起来的工业产值是6.9亿元,占比0.9%^[18]。可见,在政策推动下,民营经济受到很大抑制,其他三种经济发展很快。1958年,中共八届六中全会宣布,要全面实现全民所有制。因此到1965年全民所有制企业在工业产值中的占比达到90.1%,集体企业占比9.9%,民营经济已经所剩无几。因为发展国有经济的政策持续推广,到改革开放前民营经济基本处于绝迹状态。

1978年,中国开始改革开放,探索有中国特色的社会主义道路,对于民营经济也进行尝试性的发展。先是个体经济的尝试发展,成绩显著,于是在1982年的中共十二大报告和《中华人民共和国宪法修正案》中予以肯定。接着又尝试发展民营经济,也获得不错效果,于是在1987年的中共十三大报告和1988年的《中华人民共和国宪法修正案》中予以肯定。市场经济和民营经济的多年发展积累了不少问题和矛盾,到1989年政府开始治理整顿经济。同时在党员、干部和群众中对于市场经济和民营经济的存在出现很大争论,民营经济在实际发展中遇到很多困难,这些都影响了民营经济的发展热情,1989年民营经济出现低谷。针对这些情况政府及时表态,中共十三届五中全会通过的《中共中央关于进一步治理整顿和深化改革的决定》明确

表示,私营经济和个体经济都是社会主义经济的必要和有益补充。这表明中央对于民营经济继续持肯定态度,民营经济的信心得以增加,从1990年开始小幅回升。1992年邓小平同志南方讲话和中共十四大报告明确了中国经济体制的改革目标是建立社会主义市场经济体制,多种经济成分要长期共同发展。这一发展目标的确立给民营经济吃了颗定心丸,从1993年开始快速平稳地发展。

从改革开放到1988年,国家在保证国有企业发展的同时尝试发展民营经济,这一阶段取得显著成绩。1989—1992年,国家对过去的改革尝试进行总结,明确今后的改革目标,将经验形成政策向更广泛、更深层次推广。1997年,明确宣布“非公有制经济是中国社会主义市场经济的重要组成部分”,并且对怎样理解公有制经济的主体地位进行了深入阐释,确认了民营经济在国家经济中的地位,为今后民营经济在更广阔的领域发展奠定基础。关于发展民营经济的经验推广,首先表现在不断放宽市场准入,越来越多的领域对民营经济开放。2017年,随着“市场准入负面清单制度”的全面实施,“非禁即入”的发展环境逐渐形成。民营经济可以在越来越广阔的领域投资发展,发展速度也越来越快。

1997年,亚洲金融危机爆发,中国民营经济遭受挫折。但在政府鼓励和支持下,民营经济很快得到恢复,到2002年就进入快速平稳的发展阶段。2001年私营工业企业利润总额是312.6亿元,到2017年增长到23043亿元,增长了73倍多。私营工业企业资产总额在2001年是5902亿元,到2017年增长到242636.7亿元,增长了41倍多。工业企业中个人资本金在2001年是3029.3亿元,到2017年达到49482.8亿元,增长了16倍多。可以看到,随着向民营经济开放的领域不断扩大,民营经济也实现了飞速发展,并且在国家经济中发挥出越来越重要的作用。1997年非公有制经济在GDP中的比重占到24.2%^[7],2000年民营经济在GDP的占比约55%,2005年上升到65%,2013年和2017年占比都是60%^[2]。这些数据说明,从1997年开始,向更广阔的领域推广民营经济的发展经验是成功的,民营经济的潜在在更多领域被挖掘出来,为国家做出的贡献也越来越多。

推广民营经济的发展经验不仅停留在“面”上,越来越多的领域向民营经济开放,而且还向更深层次推广这一经验,通过推动民营经济发展促进国有企业改革。到1995年底,中国不足3万亿美元的国有资本涉及从零售到远程导弹等几乎所有的工商领域,其中小型企业和乡镇企业近60万户^[4]。由于涉及很多不适合政府经营的领域,因此普遍效率不高,出现大面积亏损,难以实现规模经济和重大技术革新。于是中央决定“抓大放小”,1997年中共十五大后“放小”改革在全国开展。其中就包括将企业整体出售,成为民营企业。1998年政府颁发文件《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》,提出把大力发展民营中小企业作为解决国有企业下岗职工再就业问题的主要手段。在国有企业的这一改革过程中,民营经济起到了非常重要的补充和促进作用。

此外,发展民营经济的经验在国有企业改革中的推广还表现在混合所有制改革中。中国早在20世纪80年代就在国有企业尝试股份制改革,并且尝试全民、集体和个体经济之间的经济联合和经营合作。但这在当时仅仅是一种尝试,并没有广泛推广。1992年,中共十二大肯定了发展民营经济的改革尝试,开始向更广领域、更深层次推广这一发展经验。1993年,中共十四届三中全会指出,财产混合所有的经济单位将会形成新的财产所有结构。这表现了对混合所有制的积极态度。1997年,中共十五大提出混合所有制经济的概念。1999年,中共十五届四中全会开始将开展股份制、发展混合所有制经济作为国有大中型企业改革的重要方向之一。到2008年第二次经济普查,混合所有制经济已经占到社会经营性资产总额的44%。此后,政府在混合所有制经济改革方面不断推进、细化。蔡贵龙等(2018)研究证实,在混合所有制企业中通过民营资本的参与能够改善国有企业的公司治理水平,提高国有企业绩效^[25]。在混合所有制改革不断深入的过程中,民营经济促进国有企业改革的积极效应越来越明显地表现出来。

五、结论与建议

新中国成立初期,国家经济基础薄弱,政府需要团结各方力量开展经济建设,对民营经济采取鼓励和支持态度。在这一顶层设计下所形成的政策环境对民营经济有利,民营经济实现了快速发展。朝鲜战场胜利,同时受苏联影响,政府想早日建立社会主义生产关系,于是从1953年开始向社会主义过渡,对民营经济采取了“利用、限制和改造”的方针,形成的政策环境对民营经济不利,民营经济急剧萎缩。1958年国家开始全面实现全民所有制,对民营经济采取排斥态度,在这一顶层设计下的政策环境使民营经济难以生存、所剩无几。1978年国家开始进行改革开放的新探索,在实事求是的偏好引导下探索社会主义发展道路,如图3所示。对于民营经济的萌芽发展,顶层的方针是不排斥也不鼓励,形成的政策环境给民营经济留下起步发展的机会。1989年国家开始对多年的改革尝试进行反思总结,1992年中共十四大决定,要建立社会主义市场经济体制,多种经济成分要长期共同发展。在这一顶层设计指引下的政策环境越来越有利于民营经济,民营经济也在越来越广阔领域和层次上绽放活力。

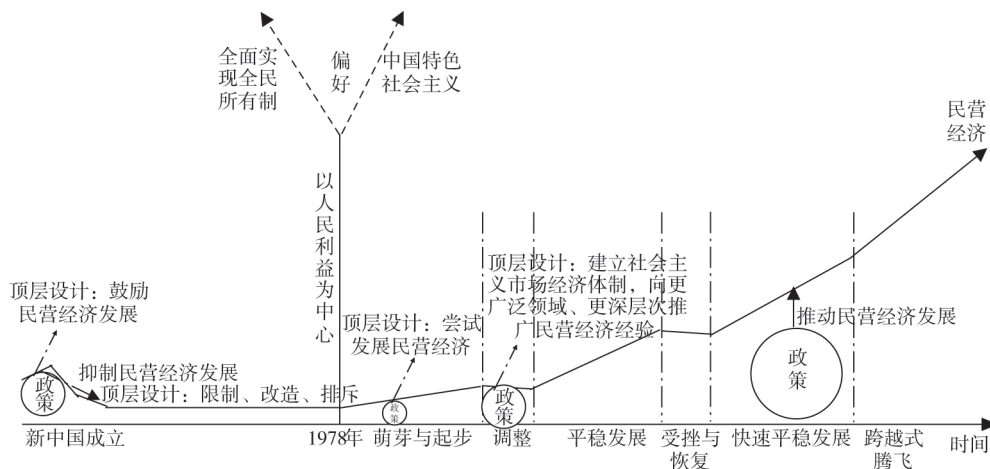


图3 政策推动民营经济演化发展机理

综上所述,提出以下建议:第一,进一步完善统一开放、公平竞争的市场体系,加强公正监管,促进各类市场主体能够平等地使用生产要素,降低民营经济的制度性成本;第二,推进法治建设,使各类市场主体能够同等地受到法律保护;第三,进一步推进市场准入制度改革,引导民营经济参与混合所有制改革,将民营经济改革向更广领域、更深层次推进。

参考文献:

- [1]大成企业研究院.2018年民间投资与民营经济发展重要数据分析报告[M].北京:社会科学文献出版社,2019.
- [2]汪立鑫,左川.国有经济与民营经济的共生发展关系——理论分析与经验证据[J].复旦学报(社会科学版),2019(4):159-168.
- [3]边燕杰,张展新.关于中国新兴私有经济的社会学解释[A]//徐淑英,边燕杰,郑国汉.中国民营企业的管理和绩效:多学科视角[M].北京:北京大学出版社,2008:30-47.
- [4]吴敬琏.当代中国经济改革教程[M].上海:上海远东出版社,2010.
- [5]高德步.中国民营经济的发展历程[J].行政管理改革,2018(9):40-47.
- [6]邢中先.新中国成立70年来民营经济发展:历程、经验和启示[J].企业经济,2019(1):13-19.
- [7]宁启.改革开放以来我党关于非公有制经济认识的演进[J].宝鸡文理学院学报(社会科学版),2019(1):49-52.
- [8]王海兵,杨蕙馨.中国民营经济改革与发展40年:回顾与展望[J].经济与管理研究,2018(4):3-14.

- [9]蔡昉. 中国改革成功经验的逻辑[J]. 中国社会科学 2018(1) : 29 - 44.
- [10]张卓元. 中国经济改革的两条主线[J]. 中国社会科学 2018(11) : 12 - 29.
- [11]金碚. 中国改革开放 40 年的制度逻辑与治理思维[J]. 经济管理 2018(6) : 5 - 16.
- [12]韩震. 改革开放的历史变迁与理论变革[J]. 中国社会科学 2018(11) : 104 - 113.
- [13]白瑞雪. 现代演化经济学主要思想述评[J]. 人文杂志 2011(2) : 89 - 93.
- [14]杨虎涛. 演化经济学讲义——方法论与思想史[M]. 北京: 科学出版社 2011.
- [15]BOWLES S. Endogenous preferences: the cultural consequences of markets and other economic institutions [J]. Journal of Economic Literature ,1998 , 36(3) : 75 - 111.
- [16]黄凯南 ,何青松 ,程臻宇. 演化增长理论: 基于技术、制度与偏好的共同演化[J]. 东岳论丛 2014(2) : 26 - 38.
- [17]HODGSON G M ,KNUDSEN T. Darwin's conjecture: the search for general principles of social and economic evolution [M]. Chicago and London: The University of Chicago Press 2010.
- [18]李清亮. 中国民营经济发展研究——从制度变迁视角看民营经济合法性地位的确立和制度环境的改善 [D]. 上海: 复旦大学 2012.
- [19]中共中央整党工作指导委员会编. 十一届三中全会以来重要文献简编[M]. 北京: 人民出版社 ,1983.
- [20]黄孟复. 中国民营经济史·大事记[M]. 北京: 社会科学文献出版社 2009.
- [21]黄孟复. 中国民营经济史·纪事本末[M]. 北京: 中华工商联合出版社 2010.
- [22]刘胜男. 中国共产党民营经济政策研究(1949—1976) [D]. 北京: 首都师范大学 2007.
- [23]范晓光 ,吕鹏. 中国私营企业主的社会构成: 阶层与同期群差异[J]. 中国社会科学 2017(7) : 70 - 87 205.
- [24]张玉利 ,谢巍. 改革开放、创业与企业家精神[J]. 南开管理评论 2018(5) : 4 - 9.
- [25]蔡贵龙 ,郑国坚 ,马新啸 ,等. 国有企业的政府放权意愿与混合所有制改革[J]. 经济研究 2018(9) : 99 - 115.

Research on the Evolution and Development of Private Economy Driven by Policies in China over the Past Seven Decades

LI Feng¹ ,GAO Chuang²

(1. Shanxi University ,Taiyuan 030006;

2. Capital University of Economics and Business ,Beijing 100070)

Abstract: In the past seventy years since the founding of the People's Republic of China ,the development of private economy can be divided into two stages: before and after the reform and opening up. Before the reform and opening up ,the top-level design of China was to fully realize ownership by the whole people as soon as possible. On this basis ,the policy environment gradually evolved to exclude the private economy and promote the rapid shrinkage of the private economy. The top-level design after reform and opening up is the long-term common development of various economic components and the building of socialism with Chinese characteristics. On this basis ,the policy gradually evolved to encourage and support the private economy and promote the rapid and steady development of the private economy. Thus ,this paper uses the evolutionary research paradigm to explain , in seven stages , how policies promote the development of private economy , and uses the routine mechanism to study the internal laws of policies to promote the development of private economy , especially how the private economy obtain brilliant achievements driven by policies after the reform and opening up.

Keywords: China over the past seven decades; private economy; policy-driven; development achievement; evolution research

责任编辑: 李 叶