

改革开放以来我国民营经济政策变迁： 历程、逻辑与启示^{*}

◎ 程波辉 王书丽

内容提要 探寻民营经济政策变迁历程及逻辑对进一步推动民营经济高质量发展具有重要的理论和现实意义。基于间断均衡与政策范式整合的理论视角构建了民营经济政策变迁分析框架,梳理 1978—2024 年我国民营经济政策的变迁历程发现:中国民营经济政策呈现出长期均衡和短期突变的总体特征。具体而言,民营经济政策变迁历经“政治导向型”的补充发展、“行政导向型”的共同发展、“政府+市场型”的平等发展和“市场导向型”的高质量发展四个阶段。在这个过程中,政策环境变化发挥核心驱动力的作用,其驱动逻辑体现为:政治环境主导民营经济政策目标设定,社会环境倒逼民营经济政策主体回应,经济环境决定民营经济政策范式转换,法治环境保障民营经济政策效果实现。这一研究启示在于:政府应加快“法治化”建设进程,为民营经济发展的稳定性、有效性提供保障;政策制定部门须从政策目标、工具设置、企业需求等方面给予全方位、系统性考量,确保制定的民营经济政策具备适应性、科学性和精准性;民营企业应通过政策学习、响应与反馈将民营经济政策演变规律内化为核心竞争力。

关键词 民营经济政策 政策变迁 间断均衡理论 政策范式理论 政策环境

(中图分类号)D630 (文献标识码)A (文章编号)0447-662X(2025)07-0122-10

DOI:10.15895/j.cnki.rwzz.2025.07.011

一、研究背景与问题的提出

改革开放以来,我国颁布实施了一系列支持民营经济发展的政策,有力支撑和促进了民营经济发展。自 20 世纪 80 年代以来,我国民营经济政策经历了从无到有、从少到多、从分散到集中的过程,民营经济在党和国家的政策支持下已形成相当的规模,从 1978 年的个体经营者只有 14 万人,发展到 2024 年民营企业数量突破 5700 万家。^①当前,党和国家高度重视民营经济发展,促进民营经济高质量发展的政策供给力度不断加强。2025 年 2 月 17 日,习近平总书记在民营企业座谈会上强调“党和国家对民营经济发展的基本方针政策,已经纳入中国特色社会主义制度体系……扎扎实实落实促进民营经济发展的政策措施,是

^{*} 基金项目:国家社会科学基金一般项目“优化营商环境视域下的地方政府自贸区治理体系和治理能力推进路径研究”(20BZZ071)

^① 《我国民营企业超 5700 万家》,《经济日报》2025 年 2 月 28 日,第 4 版。

当前促进民营经济发展的工作重点。”^①促进民营经济发展已成为国家关注的重大政策议题。鉴于此,有必要系统研究我国民营经济政策的变迁过程,探究其内在演变规律,引导民营经济政策未来的发展趋势。

学术界围绕民营经济政策演变的研究议题积累了一系列研究成果,但仍存在有待讨论和完善的空间:第一,从研究视角来看,既有研究多为基于历史制度主义视角的表征性描述,将民营经济政策变迁划分为不同阶段,并评价不同阶段政策的价值内涵与模式。如以中国共产党历史分期、^②国家顶层设计^③以及关键事件^④等为划分依据,将民营经济政策划分为不同的发展阶段。但公共政策的形成过程十分复杂,^⑤传统线性的研究范式已无法满足复杂性公共政策研究的需要,^⑥上述研究并未关注民营经济政策变迁的非线性特点。^⑦第二,从研究对象来看,既有研究多以某一分支政策类型为研究对象,缺乏系统性研究。如基于分配冲突视角,将私营经济政策视为从“扶持、利用与限制”到“改造与取缔”再到“默许与鼓励”的过程,^⑧认为促进个体经济发展的税收政策存在稳定性不够、系统性不强等问题。^⑨总体来说,尽管既有研究可以在一定程度上反映民营经济政策的演变特点,但对于政策变迁过程及其机制的分析不够全面,缺乏对民营经济政策变迁的深入理论分析。

本研究尝试以间断均衡理论与政策范式理论整合的理论视角,构建民营经济政策变迁分析框架,厘清其政策变迁的驱动因素与内在逻辑,以对民营经济政策的未来变革及走向进行展望。

二、间断均衡与政策范式: 民营经济政策变迁的理论框架

间断均衡理论由弗兰克和琼斯引入公共管理学领域,该理论认为政策过程一般由长期渐进和短期突变逻辑共同驱动,^⑩着重研究政策场域(由宏观政治系统和政策子系统组成)^⑪对政策变迁的影响。政策场域切换、政策形象转变以及二者互动形成的正负反馈机制,共同决定政策间断或均衡。^⑫间断均衡理论可解释政策变迁中各因素间的关联,^⑬但无法确定政策变迁的时间节点,^⑭因此国内外学者多采用霍尔的政策范式理论作为补充分析框架。政策范式理论包含三个主要变量,分别为政策目标、实现政策目标所采取的政策工具类别以及政策工具可操作化的精确设置,^⑮上述变量组合形成三种序列变化决定

① 《民营经济发展前景广阔大有可为 民营企业和民营企业家大显身手正当其时》,《人民日报》2025年2月18日,第1版。

② 刘凝霜、程霖《中国共产党民营经济政策演变及其理论创新:1921—2021》,《改革》2021年第1期。

③ 李枫、高闯《新中国70年政策推动下的民营经济演化发展研究》,《经济与管理研究》2019年第12期。

④ 杨芳《改革开放以来我国民营经济政策演进及启示》,《人民论坛·学术前沿》2020年第12期。

⑤ [美]约翰·W.金登《议程、备选方案与公共政策》,丁煌、方兴译,中国人民大学出版社,2017年,第288~289页。

⑥ 郑石明、李红霞《复杂性公共政策:范式变迁、研究框架与展望》,《政治学研究》2024年第2期。

⑦ S. J. Cranmer, P. Leifeld, et al., “Navigating the Range of Statistical Tools for Inferential Network Analysis,” *American Journal of Political Science*, vol. 61, no. 1, 2017, pp. 237~251.

⑧ 罗忠勇《共产党执政以来中国私营经济政策的演变及其机制——基于分配冲突的视角》,《社会主义研究》2015年第5期。

⑨ 申蔓飞、王燕飞《促进小微企业和个体经济发展的税收政策审视》,《税务研究》2022年第1期。

⑩ [美]保罗·A.萨巴蒂尔《政策过程理论》,彭宗超、钟开斌等译,生活·读书·新知三联书店,2004年,第125页。

⑪ 宏观政治系统是由政党和国家领导人等组成的更高级别场域,政策子系统是专注于特定政策领域议题的场域。参见[美]弗兰克·鲍姆加特纳、[美]布赖恩·琼斯《美国政治中的议程与不稳定性》,曹堂哲、文雅译,北京大学出版社,2011年,第3~9页。结合现有研究,本研究的宏观政治系统由中共中央、国务院、国家领导人、政党等组成,政策子系统主要包括国家发展和改革委员会、工业和信息化部、财政部、商务部、国家市场监督管理总局、国家税务总局等政策主体。

⑫ 李文钊《政策过程的决策途径:理论基础、演进过程与未来展望》,《甘肃行政学院学报》2017年第6期。

⑬ 蒲蕊、郝以谱《我国教育扶贫政策变迁历程、逻辑与展望》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2024年第3期。

⑭ 孟澍、张群《公共政策变迁的间断均衡与范式转换——基于1978—2018年上海科技创新政策的实证研究》,《公共管理学报》2020年第3期。

⑮ P. A. Hall, “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain,” *Comparative Politics*, vol. 25, no. 3, 1993, pp. 275~296.



了政策何时中断或均衡变迁(见表1)。间断均衡理论的正负反馈机制与政策范式理论的三种序列变化相对应是二者结合分析政策变迁的关键,其中负反馈机制对应第一和第二序列变化,正反馈机制对应第三序列变化。^①

表1 政策变迁的三种序列^②

	政策目标	政策工具	工具精确设置	变迁特点
第一序列	不变	不变	变化	常规变迁
第二序列	不变	变化	变化	渐进变迁
第三序列	变化	变化	变化	间断变迁

本研究以间断均衡理论与政策范式理论整合的视角,构建中国民营经济政策变迁框架(见图1),从政策变迁动因、政策变迁节点、政策变迁路径三个层面进行具体分析。第一,“政策变迁动因”的确定。政策变迁的运行轨迹与国家政治生态、^③宏观经济环境、^④法律法规的完备程度^⑤等因素高度相关,公共政策旨在解决特定环境下的公共问题,^⑥政策环境推动政策出台。^⑦因此,政策环境是探究民营经济政策变迁的逻辑起点,通过影响政府注意力分配,推动政策问题进入政策场域,从而引发政策变迁。本研究将驱动民营经济政策变迁的政策环境划分为政治环境、社会环境、经济环境、法治环境四个维度。第二,“政策变迁节点”的确定。根据民营经济政策变迁结果反向寻找变迁节点,政府注意力转移是政策间断的前置条件,^⑧政策总目标改变是政策间断的必要条件。第三,“政策变迁路径”的确定。这主要分为横向路径和纵向路径。政策变迁的横向路径有两条:一条为政府注意力转移引发政策总目标改变,政策间断变迁;另一条为政府注意力集中,通过调整政策工具达到既有政策目标,实现政策均衡变迁。政策变迁的纵向路径体现为,政策间断后宏观政治系统将政策总目标传递至政策子系统,政策变迁再次回归到均衡范式。

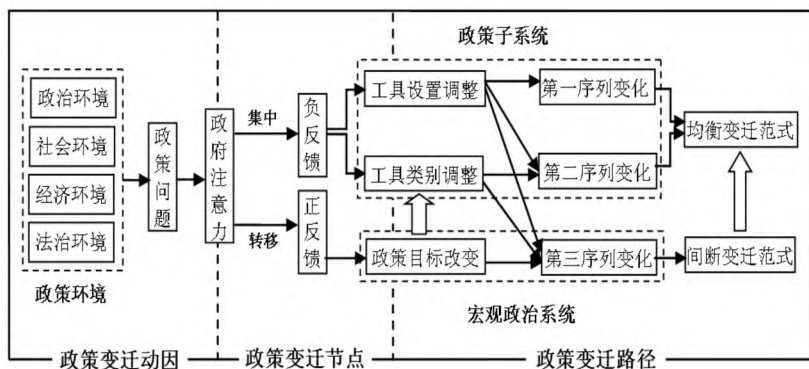


图1 我国民营经济政策变迁分析框架

① [美] 弗兰克·鲍姆加特纳、[美] 布赖恩·琼斯《美国政治中的议程与不稳定性》，曹堂哲、文雅译，北京大学出版社，2011年，第3~9页。

② [英] 彼得·霍尔《政策范式、社会学习和国家：以英国经济政策的制定为例》，岳经纶、郭巍青主编《中国公共政策评论》第1卷，上海人民出版社，2007年，第6~17页。

③ 陈水生《公共政策失败及其治理：一个整合性分析框架》，《学术月刊》2022年第2期。

④ [美] 保罗·A. 萨巴蒂尔《政策过程理论》，彭宗超、钟开斌等译，生活·读书·新知三联书店，2004年，第125页。

⑤ 吴昊、张怡《政策环境、政策课题与政策试验方式选择——以中国自由贸易试验区为例》，《中国行政管理》2016年第10期。

⑥ 陈水生《什么是“好政策”？——公共政策质量研究综述》，《公共行政评论》2020年第3期。

⑦ 方芳、刘宏松《政策环境、外部冲击与欧盟个人数据保护政策形成》，《世界经济与政治》2023年第5期。

⑧ J. Howell, “Shall We Dance? Welfarist Incorporation and the Politics of State – Labour NGO Relations,” *The China Quarterly*, vol. 223, no. 3, 2015, pp. 702 ~ 723.

在政策选取方面,本研究以中央政府官方网站以及北大法宝数据库为核心检索渠道,以“民营经济”“民营企业”“非公有制经济”“个体经济”“私营经济”“民间投资”“中小企业”^①等为关键词,以1978—2024年为时间范围,搜索出以中共中央、国务院及其各部门为发文单位的行政法规、相关部门规章等中央层面政策文本共313份。剔除与民营经济相关性不高的政策文本45份,最终得到169份民营经济政策文本以及政策环境类文本99份。在政策分析过程中,首先,借助Nvivo12软件由4名课题组成员分别独立编码,在提取关键词后,对政策目标、政策工具及具体设置进行归纳总结。其次,对编码结果的差异进行文本对比分析,全体讨论后修正编码结果,最终得出一致结论。综合分析国内外政策工具研究者对政策工具的分类,结合政策文本编码内容,本研究参考竺乾威和朱春奎的分类方法,将民营经济政策工具整合为自愿性、强制性和混合型政策工具三大类,具体划分为家庭与社区、规制、诱因型工具等十三小类,^②并以此判断政策序列变化标准。

三、政治、行政与市场: 民营经济政策变迁历程及特征阐释

经过政策文本分析发现,改革开放以来民营经济政策的变迁主要围绕政治、行政、市场三个机制的主次变化和不同组合来实现,具体可划分为政治导向型、行政导向型、政府+市场型、市场导向型等四个阶段,政策变迁表现为长期均衡和短期间断交替出现,符合间断均衡理论和政策范式理论所阐释的政策变迁逻辑。

1. “政治导向型”的补充发展阶段(1978—1991年)

根据间断均衡理论,研究政策变迁的起始阶段一般定为政策均衡期。^③这一阶段的民营经济政策处于政策发展均衡期,政策目标是打破计划经济束缚,赋予民营经济合法性,允许民营经济作为公有制经济的“补充”存在。总体来看,党和国家通过政治权威推动民营经济政策从无到有,政策制定以突破意识形态为核心,政策范式呈现出“政治导向”的特征。

1978年12月,党的十一届三中全会作出把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放进程的重大决策,^④这一具有深远历史意义的转折,为民营经济的复苏与蓬勃发展创造了有利条件。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》明确“遵守国家的政策和法律……的个体经济,是国营经济和集体经济的必要补充。”并对区分个体经济和私营经济的标准进行了规定,^⑤该政策确定了个体经济的合法性。1987年8月,《城乡个体工商户管理暂行条例》出台,旨在规范个体工商户的登记与经营行为。1988年6月,《中华人民共和国私营企业暂行条例》颁布,对私营企业的开办条件、权利义务等作出规定,该政策首次以法规形式明确了私营经济的合法性。1989年8月,为了缓解社会分配不公的矛盾并发挥税收调节功能,《国务院关于大力加强城乡个体工商户和私营企业税收征管工作的决定》出台,通过行政手段对个体经济、私营经济的发展进行监督管理。同时,政策子系统发布了

① “中小企业和民营企业互为主体,民营企业中90%以上是中小企业,中小企业中90%以上是民营企业”,详见《把优化民企发展环境落到实处》,《人民日报》2023年7月21日,第4版。

② 自愿性工具,包括家庭与社区、市场及市场自由化、自愿性组织及自愿性服务三小类;强制性工具,包括公共企业、直接提供、命令性和权威性工具、规制四小类;混合型工具,包括产权拍卖、征税和用户收费、契约、诱因型工具、补贴、信息与劝诫六小类。参见竺乾威、朱春奎《政策网络与政策工具: 理论基础与中国实践》,复旦大学出版社,2011年,第134~136页。

③ 蒲蕊、郝以谱《我国教育扶贫政策变迁历程、逻辑与展望》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2024年第3期。

④ 《三中全会以来重要文献选编》(上),中央文献出版社,2011年,第1~13页。

⑤ 该标准为“股东不超过8个人”,政策文本内容为“个体经营户,一般是一人经营或家庭经营;必要时,经过工商行政管理部门批准,可以请一至两个帮手;技术性较强或者有特殊技艺的,可以带两三个最多不超过五个学徒。”



《国家工商行政管理总局、财政部关于个体工商户管理费收支的暂行规定》等政策,政策制定以引导、监督、管理个体经济、私营经济发展为主,政策形象呈现为“有限合法化”。

从政策工具来看,补充发展阶段以“经济建设”为核心驱动力,强调政策工具的意识形态属性和政治合法性。该阶段以强制性政策工具(占比 82.71%)为主,其中规制工具使用最多(占比 53.01%),其次是命令性和权威性工具(占比 19.92%),政策工具精确设置为建立和调整规则、指示指导、禁止、法规、处罚等,政策工具设置缺乏针对性和可操作性,呈现出“过渡性”特征。总体而言,补充发展阶段突破意识形态束缚逐步赋予民营经济合法性的政策目标基本稳定,但受限于制度惯性与社会认知,政治导向的图景依然发挥重要作用,政策处于均衡变迁范式。

2. “行政导向型”的共同发展阶段(1992—2000 年)

1992 年邓小平发表南方谈话后,党的十四大明确提出“多种经济成分长期共同发展”,^①政府注意力发生转移,政策总目标由“补充发展”调整为“共同发展”,民营经济发展议题进入宏观政治系统,对应政策范式的第三序列变化,政策变迁为间断变迁的横向路径。之后,宏观政治系统将“共同发展”的政策总目标传递至政策子系统,调整政策工具及其精确设置,对应政策范式的第一和第二序列变化,政策变迁既有横向路径也有纵向路径。总体来看,这一阶段民营经济政策的政策目标为推动民营经济与公有制经济“共同发展”,具体可划分为政策间断期(1992—1993 年)和政策均衡期(1994—2000 年)两部分,政策制定主要以行政手段如审批、许可、监管等为主,其核心是通过行政权力直接干预来推动民营经济发展,政策范式呈现出“行政导向”的特征。

(1) 政策间断期(1992—1993 年):“政治导向”向“行政导向”间断变迁

党的十四大和十四届三中全会从根本上破除了“姓社姓私”的思想束缚,民营经济的政策环境更为宽松,“多种经济成分共同发展”的政策形象确立。政策形象与宏观政治系统的互动形成正反馈机制,“补充发展”的政策均衡期结束,民营经济进入“共同发展”的政策间断期。1993 年 6 月,《关于促进个体经济私营经济发展的若干意见》首次明确个体工商户和私营企业可跨行业综合经营,随后《国家科委、国家体改委关于大力发展民营科技型企业若干问题的决定》首次提出“民营科技型企业”,这是国家部委文件中首次出现“民营”一词。上述政策标志着 1992—1993 年成为改革开放以来我国民营经济政策变迁的第一个间断节点,政策目标由“补充发展”转向“共同发展”。政策工具类别及具体设置均发生改变,增加了产权拍卖和契约工具,取消了市场、公共企业、征税和用户收费等工具,降低了规制工具的使用频次,提高了信息与劝诫工具的使用频次。综上,该阶段政策变迁体现为“政治导向”向“行政导向”间断变迁的路径。

(2) 政策均衡期(1994—2000 年):“行政导向”渐进变迁

“共同发展”的政策目标从宏观政治系统传递至政策子系统,政府注意力重新集中,通过调整政策工具及其设置与新政策目标匹配,横向和纵向变迁路径共同推动民营经济政策变迁进入“行政导向型”政策均衡期。该阶段政策体现出“以管促改”特征,政策执行依赖行政官僚体系,政策制定集中在税收征管、市场监管和党建管理方面。1996 年 7 月《国家税务总局关于进一步加强私营企业、个体工商户大户税收征管工作的通知》、1996 年 10 月《国家工商行政管理局关于加强专业村中个体工商户、私营企业引导和监管的若干意见》等政策相继出台,旨在解决民营经济发展初期存在的偷税漏税、不正当竞争、假冒

^① 《十四大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社,2011 年,第 17 页。



伪劣等问题。1997年9月,党的十五大提出“非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分”,^①宏观政治系统内首次提出非公有制经济概念,民营经济范围进一步扩大。从政策工具来看,共同发展阶段的政策均衡期与间断期的工具类别及设置差别较小,主要表现为:提高规制工具的使用频次,降低信息与劝诫工具的使用频次。整体来看,共同发展阶段与补充发展阶段相比,政策工具仍以强制性政策工具为主(占比74.04%),但规制工具的使用频次降低(占比40%),而命令性和权威性工具的使用频次增加(占比25.61%),如加大了监督和鼓励号召工具的使用频次。

3. “政府+市场型”的平等发展阶段(2001—2016年)

2001年12月,中国正式加入世界贸易组织,国内经济体制开始向更高水平的市场化与法治化转型,民营经济政策环境再次改变。2002年11月,党的十六大首次提出“两个毫不动摇”^②和“放宽市场准入、实现公平竞争”,^③标志着民营经济政策目标由“共同发展”转变为“平等发展”,政策范式进入第三序列的间断范式,政策体现为间断变迁的横向路径。之后,政策子系统围绕民营经济“平等发展”目标,出台了一系列配套政策,并调整政策工具及其精确设置,对应政策范式的第一和第二序列变化,横向和纵向路径共同推动政策变迁从短期间断回归到长期均衡。总体来看,这一阶段民营经济政策的政策目标为推动民营经济与公有制经济平等竞争,具体划分为政策间断期(2001—2005年)和政策均衡期(2006—2016年)两阶段,政策范式呈现出“政府+市场”特征,政策制定兼顾政府调控与市场机制,政策文本呈现“非禁即入”特征,通过制度性改革为民营经济创造公平竞争环境。

(1) 政策间断期(2001—2005年):“行政导向”向“政府+市场”间断变迁

2001年12月,首部系统性推动民间投资发展的政策文件《国家计委关于促进和引导民间投资的若干意见的通知》提出,民间资本可参与经营性基础设施和公益项目,该政策是民营经济政策从“允许存在”转向“鼓励发展”的关键节点。党的十六大后,原文化部首先出台政策明确规定民营经济可进入文化产业领域发展,但政策子系统内其他政策主体并未作出政策回应。2005年2月,《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》(以下简称“非公经济36条”)出台,这是我国宏观政治系统内第一部以“鼓励支持和引导非公有制经济发展”为核心的政策文件,政策制定以放宽市场准入、加大财税金融支持等为重点,将民营经济发展提高至国家战略层面。同年,财政部、原国家工商行政管理总局、国家税务总局等政策子系统内的政策主体,围绕民营经济“平等发展”目标,出台了相关配套措施,预示着政策间断期即将结束。因此,2001—2005年是改革开放以来我国民营经济政策变迁的第二个间断节点,政策目标由“共同发展”转向“平等发展”。政策工具类别及具体设置均发生改变,增加了家庭与社区的工具、取消了产权拍卖工具,再一次提高了信息与劝诫工具的使用频次。综上,该阶段政策变迁体现为“行政导向”向“政府+市场”间断变迁的横向路径。

(2) 政策均衡期(2006—2016年):“政府+市场”渐进变迁

“平等发展”的政策目标确定后,政府注意力重新集中,民营经济政策变迁进入“政府+市场型”的政策均衡期。均衡期政策制定以“政府+市场”协同为核心,通过法治化、市场化工具推动民营经济与公有制经济公平竞争,旨在解决民营经济的“发展权利”问题。2005年“非公经济36条”的出台对促进民

① 《十五大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社,2011年,第19页。

② “两个毫不动摇”具体指“必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济”和“必须毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展”。参见《十六大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社,2011年,第19页。

③ 政策文本内容为“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。”参见《十六大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社,2011年,第20页。



间投资起到了一定作用,但政策制定侧重原则性突破,缺乏可操作性细则。基于此,2010 年 5 月《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》(以下简称“民间投资 36 条”)出台,进一步明确和细化了有关放宽市场准入的政策规定,对民间资本进入的具体行业、领域、途径等作出了详细规定,政策可操作性进一步增强。政策子系统围绕“民间投资 36 条”集中出台了 42 项配套政策,但政策多为各部委就其所管辖领域单独发文,多部门联合发文的政策仅为 3 项,可能会出现因执行标准不统一导致的政策冲突。此外,《个体工商户条例》《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》等政策的相继出台,标志着政府对民营经济从“管理”转向“规范与支持并重”,统一开放、平等对待、竞争有序的市场经济体系逐步完善。

从政策工具来看,均衡发展阶段的政策均衡期与间断期的工具类别及设置保持相同变化趋势,主要表现为进一步提高了信息与劝诫工具的使用频次,降低了规制工具的使用频次。整体来看,平等发展阶段与共同发展阶段相比,强制性政策工具数量大幅减少(占比 55.64%),混合型政策工具数量大幅增加(占比 37.95%),其中信息与劝诫占比接近四分之一,鼓励民营经济发展的政策力度越来越大。

4. “市场导向型”的高质量发展阶段(2017 年至今)

2017 年 10 月,党的十九大提出“支持民营企业发展,激发各类市场主体活力。”^①这是宏观政治系统内首次使用“民营企业”概念,政府注意力再次转移,民营经济发展议题重新进入宏观政治系统。同时,党的十九大提出“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”,^②该论断对民营经济发展提出了新的要求,民营经济政策目标从“平等发展”上升为“高质量发展”,政策范式再次进入第三序列的间断范式。2019 年 10 月,《优化营商环境条例》提出“最大限度减少政府对市场资源的直接配置,最大限度减少政府对市场活动的直接干预”,政策范式从“政府+市场型”转向“市场导向”。政策子系统围绕“高质量发展”目标,同步调整政策工具及其精确设置,政策变迁进入渐进变迁范式。“放管服”改革驱动了营商环境的进一步优化。^③总体来看,当前阶段民营经济的政策目标为高质量发展,政策问题集中于“发展质量”,具体划分为政策间断期(2017—2019 年)和政策均衡期(2020 年至今)两部分,政策体系建设从前三个阶段的“增量突破”转向“系统集成”。

(1) 政策间断期(2017—2019 年):“政府+市场”向“市场导向”间断变迁

在 2018 年民营企业座谈会召开之前,政策子系统内的政策演变呈现“打补丁”式的特征,虽然政策发文主体和政策数量大幅增加,但政策落实情况和执行力度却不如预期,民营经济发展仍面临诸多困境。基于此,2019 年 12 月《中共中央、国务院关于营造更好发展环境支持民营企业改革发展的意见》出台,作为中央层面首部系统性支持民营企业改革发展的政策框架,政策围绕“营造市场化、法治化、国际化营商环境”提出了 28 项具体措施,为民营经济高质量发展提供了制度保障。上述重要政策标志着 2017—2019 年成为改革开放以来我国民营经济政策变迁的第三个间断节点,政策目标由“平等发展”转向“高质量发展”。政策工具类别及具体设置均发生改变,取消了征税、用户收费和产权拍卖工具,大幅提高了针对政府部门的命令性和权威性工具的使用频次(占比 30.08%),通过规范政府行为进一步发挥市场机制作用。综上,该阶段政策变迁体现为“政府+市场”向“市场导向”间断变迁的横向路径。

(2) 政策均衡期(2020 年至今):“市场导向”渐进变迁

“高质量发展”的政策目标确定后,政府注意力重新集中,民营经济政策变迁逐步进入“市场导向”

①② 《十九大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社,2019 年,第 24、21 页。

③ 贺磊、王韬骅《“放管服”改革驱动营商环境优化的国家治理责任》,《河南师范大学学报》(哲学社会科学版) 2023 年第 6 期。

的政策均衡期,政策制定以构建长效市场机制为核心。2023年7月,《中共中央、国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》(以下简称“民营经济31条”)出台,从优化发展环境、强化法治保障等七大维度提出31条具体措施,标志着民营经济政策从“问题导向”的修补性措施转向“系统导向”的制度化安排。政策子系统围绕“民营经济31条”出台了一系列配套措施,国家发展和改革委员会等八部门联合颁布《关于实施促进民营经济发展近期若干举措的通知》,从5个维度提出28条具体措施。2025年4月,《中华人民共和国民营经济促进法》正式出台,作为我国第一部专门关于民营经济发展的基础性法律,将公平竞争、权益保护等领域零散的政策文件整合为法律规范,民营经济政策体系呈现出“法治化”的趋势。随着民营经济促进法的正式出台及配套细则的逐步落地,民营经济政策变迁可能会进入新的间断期。

从政策工具来看,高质量发展阶段的政策均衡期与间断期的工具类别及设置变化趋势相反,主要表现为再次提高信息与劝诫工具的使用频次,降低命令性和权威性工具的使用频次,逐步体现“市场导向”的设置水平。整体来看,高质量发展阶段与平等发展阶段相比,强制性政策工具数量小幅上涨(占比59.68%),主要原因为规制、命令性和权威性工具的政策客体由市场经营主体转变为政府部门,政府需要利用强制性工具确保市场规则公正执行。

四、政策环境变化: 民营经济政策变迁的核心驱动逻辑

由前文可知,改革开放以来我国民营经济政策变迁过程整体呈现“均衡—间断—再均衡”的非线性特征。这一特征的逻辑理路可以概括为:政策环境改变驱动政策问题形成,引发政府注意力转移,政策问题进入宏观政治系统,引发政策总目标改变,政策变迁进入间断期。宏观政治系统将政策总目标进一步传递至政策子系统,政策子系统出台相关配套政策承接政策总目标,政策变迁重新回到均衡期。质言之,我国民营经济政策变迁的核心驱动力是政策环境的变化,具体包括政治环境、社会环境、经济环境、法治环境四个维度变化及其相互作用,共同构成了民营经济政策变迁的复杂动态系统。

1. 政治环境主导民营经济政策目标设定

当民营经济阶段性政策目标与宏观经济环境不相适应时,会引发政府注意力转移,推动政策问题重新进入宏观政治系统,引发政策目标等发生急剧变迁。党的全国代表大会或中央全会是中央领导层对若干重大问题进行协商、讨论的重要决策机制,^①体现政府决策层的权威价值观,对确定民营经济政策目标优先序列具有决定意义。党的十四大之前提出民营经济是公有制经济的补充,党的十四大至十六大期间提倡多种所有制经济共同发展,党的十七大之后强调各种所有制经济平等发展,党的十九大以来确立了民营经济“自己人”^②的身份定位,政治环境的每一次变革都体现了党对民营经济地位和作用认识的深化。政治环境位于民营经济政策环境的顶层,通过政策目标的设定和权威价值观的体现,向其他维度政策环境传递政策信号。

2. 社会环境倒逼民营经济政策主体回应

社会问题作为公共政策的议题资源库^③会引发社会环境变革,从而产生与现存政策间的不平衡,^④社会环境的失衡会对其他维度的政策环境形成倒逼机制,推动民营经济政策变迁。第一,当现有政策不能满足社会公众需求时,社会环境会倒逼经济环境作出回应。如,改革开放初期,《国务院关于城镇非农

① 赵德余《解释粮食政策变迁的观念逻辑: 政治经济学的视野》,《中国农村经济》2010年第4期。

② 《在民营企业座谈会上的讲话》,《人民日报》2018年11月2日,第2版。

③ 赵春盛、崔运武《当前中国社会问题的政策生成及其反思》,《上海行政学院学报》2014年第5期。

④ 朱春《公共政策新陈代谢的逻辑及实现机制》,《行政论坛》2012年第2期。



业个体经济若干政策性规定》等政策对民营经济“能否发展”作出回应,解决了返乡知识青年以及中学毕业生的就业问题。第二,当社会舆论对政策有效性产生质疑时,社会环境会倒逼政治环境作出回应。如,1992 年邓小平南方谈话和党的十四大解决了“姓社姓资”的争论,2018 年民营企业座谈会否定了“民营经济离场论”等错误言论,政策决策层通过及时回应社会关切保证了政策权威性与稳定性。

3. 经济环境决定民营经济政策范式转换

经济环境是与民营经济政策变迁关联最密切的政策环境,我国经济体制改革不断调整政府与市场的关系,^①从计划经济体制到社会主义市场经济体制,市场在资源配置中的作用从“基础性作用”再到“决定性作用”,经济环境从“计划为主、市场为辅”逐步转向“有效市场、有为政府”,决定了民营经济政策范式从“政治导向”转向“市场导向”。市场机制变化和经济体制改革需求会驱动政治环境及时作出政策调整,同时要求法治环境中的法律制定和实施更加注重公平和效率。

4. 法治环境保障民营经济政策效果实现

法治环境作为政策效果的保障因素,其完善程度直接影响民营经济政策的有效实施。民营经济政策变迁的法治逻辑主要体现为宪法等法律法规对民营经济的概念界定、发展范围、权益保障等的动态调整。如,《中华人民共和国宪法》作为我国效力最高的法律,在 1982—2004 年间,就民营经济相关法律概念进行了四次修订,其中个体经济、私营经济、非公有制经济概念分别于 1982 年、1988 年、1999 年进入宪法话语体系,2004 年版宪法增加“国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展”条款,^②民营经济的法律地位逐步提升,这种根本性转变为民营经济领域政策制定与专项立法奠定了核心法理基础。此外,在宪法框架指引下,各部门法通过具体制度设计健全法律监督体系,确保了政策与法律的协同性。

五、结论与启示

1. 结论

本研究系统梳理了改革开放以来民营经济政策变迁历程,对间断均衡理论和政策范式理论进行了理论拓展,厘清和刻画了我国民营经济政策变迁的轨迹及存在的问题,为实践部门了解和把握我国民营经济发展进程及未来走向提供了方向指引和路径参考。具体研究结论如下:

第一,从宏观层面的变迁历程来看,民营经济的政策变迁与其发展问题密切相关,政策变迁的间断均衡特征显著。改革开放以来,我国民营经济政策变迁总体分为三个间断期和四个均衡期,主要经历了“政治导向型”的补充发展、“行政导向型”的共同发展、“政府+市场型”的平等发展、“市场导向型”的高质量发展等四个阶段,分别回应和解决了民营经济“能否发展”“如何发展”“发展权利”“发展质量”等理论和实践层面的问题。

第二,从中观层面的变迁逻辑来看,政策环境变化是民营经济政策变迁的核心驱动力,民营经济政策变迁呈现直接与间接、横向与纵向交互的样态。首先,就四个维度的政策驱动机制来看,直接驱动作用表现为政治环境主导民营经济政策目标设定、经济环境决定民营经济政策范式转换,政治环境和经济环境对民营经济政策变迁产生直接影响。间接驱动作用是政策环境各维度相互作用的结果,具体表现为:政治环境通过向其他维度环境传递政策信号间接影响政策范式,社会环境通过倒逼政治环境间接影响政策目标、倒逼经济环境间接影响政策范式,法治环境通过为经济环境提供制度保障间接影响政策范

^① 刘志彪、孔令池《处理好政府与市场关系:进一步深化经济体制改革的逻辑主线与关键环节》,《南京社会科学》2024 年第 9 期。

^② 《改革开放三十年重要文献选编》(上),中央文献出版社,2008 年,第 302 页。

式,经济环境通过向政治环境表达政策需求间接影响政策目标。其次,就政策变迁路向来看,政策间断变迁的路径为横向路径,由政府注意力转移引发政策总目标改变。政策均衡变迁的路径体现为纵横交互,横向路径为政府注意力集中,通过调整政策工具达到既有政策目标;纵向路径为政策总目标由宏观政治系统传递至政策子系统,政策变迁从间断回归到均衡。

第三,从微观层面的变迁效果来看,民营经济政策工具及设置仍以强制性政策工具为主。不同发展阶段的政策工具及设置因政策目标不同具有较大差别,而相同发展阶段内间断期与均衡期的政策工具设置差别较小。此外,政策目标不同则政策工具作用的政策客体不同,如:强制性政策工具在“政治导向”和“行政导向”阶段的政策客体主要为企业,而在“政府+市场型”阶段开始转向政府部门。

2. 启示

依据前文对民营经济政策变迁历程及逻辑的分析发现,进一步建立和完善民营经济政策体系、推动民营经济高质量发展,法规完善是基础,政策适配是核心,把握机遇是关键。具体启示如下:

第一,政府应加快“法治化”建设进程,为民营经济政策的稳定性、有效性提供保障。首先,完善民营经济发展的法规体系,保证民营经济发展“有法可依”。除了专门的民营经济促进法,政府还应修订完善反不正当竞争法、反垄断法等,避免出台具有歧视性、不公平的政策措施,保障民营经济在市场准入、要素获取等方面具有平等地位。其次,加强政策执行过程的监督和管理,确保政策执行严格按照法定程序开展,保证民营经济政策“依法执行”。最后,建立健全对涉企执法行为的监督机制,严肃查处政策执行中的“玻璃门”“旋转门”“弹簧门”“天花板”等行政不作为、乱作为现象,对于违法行为依法予以严肃查处,追究相关人员的法律责任,做到“违法必究”。

第二,政策制定部门须保证民营经济政策的科学性、适应性与精准性。首先,政策目标的确定须与政策环境相适配,顺应宏观政治系统的价值理念和政策环境的变革趋势,更新完善配套措施,保证民营经济政策体系的适应性。其次,政策工具的设置须多元化,降低对强制性工具的依赖,强化综合型工具的使用,探索自愿性政策工具的创新,更好地发挥政策工具包的组合叠加效应,保证民营经济政策体系的科学性与合理性。最后,政策制定要激活社会参与机制,保证民营经济政策的精准性。政策效果受制于政策制定者、建议者、评估者等社会行动者对相关政策的未来预期,^①民营经济政策制定要综合考虑相关领域专家、智库、民营企业、社会公众等各方行动者的现实诉求,以保证政策供给与需求相匹配。

第三,民营企业经营战略部署要顺应和把握民营经济政策演变规律。首先,建立政策学习机制,设立专门的政策研究团队或聘请专业顾问,对涉及本行业的政策进行深度解读和分析,研究政策的演变趋势和潜在影响,为企业制定长期发展战略提供依据。其次,建立动态响应机制,将政策要素转化为企业的核心竞争力,根据政策演变趋势和企业自身情况,制定灵活多样的应对策略。如,在政策鼓励的领域加大投资和研发力度。最后,积极参与政策制定,响应政府号召,配合相关部门对政策实施效果进行评估,通过政策座谈会、听证会等活动,主动向政府部门反映企业在政策执行中遇到的实际问题和诉求,为政策的优化和完善提供实践经验。

作者单位: 对外经济贸易大学政府管理学院

责任编辑: 张陈一轩

^① C. Scartascini, E. Stein, M. Tommasi, “Political Institutions, Intertemporal Cooperation, and the Quality of Public Policies,” *Journal of Applied Economics*, vol. 16, no. 1, 2013, pp. 1 ~ 32.

