

以贵州省非公经济发展的未来 解读“新 36 条”

《公共政策学导引与案例》

(一) 内容梗概

“非公经济 36 条”^①颁布五年之后，2010 年 5 月 7 日，国务院发布了《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》（又称为“新 36 条”），这是改革开放三十余年来国务院第一次专门针对民间投资出台的综合性政策文件。与“非公经济 36 条”相比，“新 36 条”进一步将政策重心放在解决民间投资面临的市场准入障碍方面，旨在为民间资本营造更广阔的市场空间，以有效促进民营企业的健康成长。现以贵州省非公经济的发展为例，管窥“新 36 条”在促进我国非公经济的腾飞方面创造的新机遇。

1. 贵州省民营资本概况

据统计，2008 年，全省个体工商户注册资本 94 亿元，私营企业注册资本 946 亿元，但企业实有资本远远大于注册资本，其数额比注册资本大一倍以上。

贵州省的民间资本基本活跃在第二和第三产业，集中分布于流通、商贸、餐饮、酒店、采掘、能源、建筑等领域，农副产品加工、种植、旅游等行业也有所涉足。民间资本大量进入医疗行业，促使民营医疗机构的增多是近年来的一大亮点。2010 年第一季度，贵州省非公经济、中小企业总体上继续保持平稳、快速增长，非公有控股企业完成增加值 90.2 亿元，同比增长 37.1%，增速比国有控股企业快 25.6 个百分点，呈现出传统优势产业发展迅速，轻、重工业行业齐头并进，先进制造业发展势头良好的特点。全省传统支柱产业中的煤炭、有色金属、冶金、化工、医药等行业增速较快，医药和食品等特色优势产业中的主要企业生产运行情况良好。

2. “新 36 条”出台为非公经济发展带来新机遇

从内容上看，此次出台的新政策进一步放宽了民间资本准入领域，横跨交通电信能源基础设施、市政公用事业、国防科技工业等 6 大领域 16 个方面。相比“非公经济 36 条”来说，范围更宽，领域也更具体。“新 36 条”还对金融等传统垄断领域的民间资本准入问题进行了细化，明确了市场准入标准和扶持政策，并强调了对各类投资主体同等对待的原则。以上种种内容无疑为非公经济的新一轮发展拓展出更大空间。

从战略上看，新政的出台正值国际金融危机的后危机阶段，我国经济步入结构性调整、经济体制改革深化的关键时期。作为支撑国民经济发展的两股力量，国有资本与民间资本各有所长。因此，促进这两者资源势力形成优势互补的态势是保证我国国民经济持续发展的必要条件。通过国家宏观经济政策的调控消除经济发展过程中的所有制壁垒，实现各类投资主体受到同

等对待的平等格局，实在是对蕴涵在民间的资本资源的一次生产力解放。

3. “释放”后的民间资本天地广阔、大有作为

“新 36 条”明确提出了民间资本投入运营的诸多新领域。在以前，像交通电信能源基础设施、市政公用事业、国防科技工业、保障性住房建设等这样的投资领域均为国企的势力范围。现新政颁布，民营企业可以在继续从事商贸流通产业投资，参与发展文化、教育、体育、医疗和社会福利事业发展活动的同时，大张旗鼓地实现对这些新投资领域的无障碍进入。而鉴于贵州省的资源特征和民间资本的实力，其在基础设施建设、政策性住房等市政建设、旅游、金融、国防军工等方面都有相当大的投资空间。

贵州省旅游资源丰富，但过去由于体制问题，不少景区景点仍由国有单位控股，民间资本进入旅游产业较难。现体制壁垒被打破，如果政府合理引导包括民间资本在内的各类资本进入旅游产业，将有力促进潜在旅游资源优势转化为经济优势。

在此次允许民间资本兴办金融机构这一条中，贵州省非公企业也有条件进入。可成立小额贷款公司、担保公司、私募基金等中小金融机构，在解决中小企业融资难方面发挥积极作用的同时，加快企业自身发展。

长期以来，贵州省民间资本主要集中在竞争性领域，而石油、电信等垄断性行业，则长期由国有资本把持，民间资本进入相对困难。随着“新 36 条”的出台，贵州省可以开始探索混合所有制经济模式，让民间资本与国有资本一道，共同投身电力开发、国防军工等行业，在国企改革中发挥积极作用。

4. 贵州非公企业分享新政出台机遇的战略构想

对于发展日渐成熟的贵州非公企业来说，新政出台后并没有盲目乐观、轻举妄动，各非公经济成员的企业家们在高度关注、认真研究政策精神内涵的同时，也在积极分析新政贯彻落实过程中可能出现的政策“落地难”、“玻璃门”、“肠梗阻”等问题，充满信心地积极探索如何解决这些问题的方法和途径。贵州的很多商会、工商联、企业家联合会、个体私营经济协会等机构都对新政颁布后贵州的经济形势变化和非公经济发展过程中可能出现的新情况做出了预测。人们的普遍看法是，贵州的自然资源优势和新政的保驾护航，为非公经济的发展创造了新的机遇；“新 36 条”出台不是“非公经济 36 条”的简单延续和细化，它的时代特征与阶段性意义是中央为所有类型资本创造平等竞争环境的决心和以此促进民间资本与国有资本共同支撑国民经济发展的战略构想。因此，贵州广大非公企业应树立信心，既要看到新政贯彻落实的长期性、艰巨性与复杂性，又要保持旺盛斗志，积极通过自身努力进行产业实践，促进政策一步步落地。同时，贵州的每一非公企业都应根据自身的产业基础，寻找分享新政带来机遇的切入点，在充分调研的基础上进行战略布局，以资本、产权为纽带，抱团出击，走集约化发展之路，从而彻底改变贵州省民间资本散、小、弱的状态。

资料来源：《民间资本准入领域放宽为贵州非公经济发展带来新机遇》，载《贵州日报》，2010-05-27。

(二)要点分析

本案例所涉及政策为内务政策中的经济政策。从贵州省非公经济发展的态势及其对“新 36 条”的应对方式，可以看出经济政策与地方经济发展之间的紧密联系。目前，民营中小企业已经成为拉动经济增长、推动自主创新、稳定就业的重要力量和经济发展的生力军。也正因为如此，非公民营企业的发展受到国家的高度重视，并制定了一系列有利于非公经济发展的鼓励政策。但另一方面，非公经济在我国的发展还面临很多难题，需要政府管理部门和广大企业携起手来共同解决。因此，正如贵州省之例，研究政策并结合自身的特点去落实和运用政策是地方政府和众多非公企业在谋求自身发展过程中必须面对的问题。

1. 我国 21 世纪非公经济政策回顾

进入 21 世纪之后，我国非公经济的发展获得了一个更好的政策环境：

(1)2002 年 11 月党的十六大报告明确提出两个“必须毫不动摇”^②，强调要“鼓励、支持、引导”，要放宽国内民间资本的市场准入领域，完善保护私人财产的法律制度。

(2)2003 年 10 月党的十六届三中全会进一步明确提出要大力发展非公有制经济，并作出了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制的决定》，十届人大审议通过了《修改宪法的建议》，明确了“国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权”。

(3)2005 年 2 月 19 日国务院颁布《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》，至此，酝酿已久，被反复修订的“非公经济 36 条”正式出台，文件允许非公有资本进入垄断行业和领域，在电力、电信、铁路、民航、石油等行业和领域，进一步引入市场机制。文件规定，任何单位和个人不得侵犯非公有制企业的合法财产，不得非法改变非公有制企业财产的权属关系。

(4)2005 年 3 月 25 日国家工商行政管理总局发文鼓励私营企业涉足民航、石油等垄断行业，要求全国工商机关清理限制个体私营经济发展的部门规章，对个体私营经济组织放宽市场准入条件，降低公司注册资本的最低限额，允许注册资本分期到位，进一步清理、修订和废止限制个体私营经济发展的部门规章和规范性文件，不得随意增加登记前置许可项目，鼓励公平竞争，鼓励、支持有条件的私营企业参与电力、电信、铁路、民航、石油、公用事业、基础设施等垄断行业或经营领域的投资经营。

(5)2007 年 10 月，党的十七大在报告中继续强化两个“毫不动摇”精神，即“坚持和完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，毫不动摇地巩固和发展公有制经济，毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展”。

(6)2010 年 5 月 13 日，国务院发布了《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》，这是改革开放三十多年来国务院第一次专门针对民间投资出台的综合性政策文件。

2. “新 36 条”四个亮点值得关注^③

(1)支持力度发生了变化。在“非公经济 36 条”中，市场准入条款一律使用“允许”两字

，虽表明政府的支持态度，但使得民间资本处于相对被动地位，容易使其在投资中遭遇“玻璃门”——看似可进却被行政审批的高门槛、高标准阻挡，或者“弹簧门”——进入后又被非市场因素“弹”出来。而在“新 36 条”中，表述从“允许”变成了“鼓励和引导”，显示了政府对于民间资本的大力支持。

(2)准入领域发生了变化。“新 36 条”针对“非公经济 36 条”中提到的很多领域进行了更深入、详细的说明，并且点出一些独特的领域，比如土地整治、政策性住房等，在医疗事业、金融机构等方面，甚至还提出了一些具体措施。多了市政公用事业和政策性住房建设领域、社会事业领域、商贸流通领域，少了参与西部大开发、东北地区等老工业基地振兴和中部地区崛起。

(3)可操作性增强。“新 36 条”提出了鼓励民间投资进入的具体途径和方式。主要包括：独资、控股、参股、招标投标、承包租赁、产权或经营权转让、参与改组改制等。

(4)扶持措施更具针对性。“新 36 条”提出了多个鼓励民间投资进入的保障措施。分别为：推进体制改革、健全收费补偿机制、实行政府补贴和政府采购、给予信贷支持和用地保障等多种方式。

上述四个亮点进一步证明了新政策是国家引导民营企业向基础行业发展、进行中长期投资的有力举措，为民营企业的自主创新和升级转型提供了很大发展空间。在我国经济逐步摆脱国际金融危机的不利影响稳步回升的良势下，调整经济结构、转变增长方式的任務仍然非常严峻，鼓励、支持和引导非公经济发展，激活、拓宽民间投资，使民间投资在“后危机时代”能够进一步增强中国经济增长的活力，确保经济可持续的良性增长。从这个意义上看，“新 36 条”选择这个时机问世，真可谓是“正当其时”，体现了政策主体对于经济问题及其发展态势把握的准确性，不断进行制度创新以更好地解决经济问题，更好地发展社会主义市场经济。

3. 新政出台后仍需解决“落地难”的问题

尽管我国对非公经济发展的政策支持力度逐渐增大，但出台后的政策如何解决政策颁布与实施不对接的“落地难”问题，仍然是摆在各地政府面前的一项重要任务。如国家 2005 年出台的欲从市场准入方面为非公经济组织“松绑”的《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》颁布以后，由于相应的落实措施未能到位，使那些尝试进入垄断行业的民企遭遇了“铁门”、“玻璃门”和“弹簧门”的阻碍，民间资本大都游离在外，未能进入到新兴战略产业、实体领域里，导致其优化配置与利用的目的成为泡影。根据有关方面的调研情况，截至 2009 年年底，中国的民间投资已成为社会投资的主体，在全国城镇资产投资中，民营经济投资已占 48.1%的“半壁江山”，但民间投资在传统垄断行业和领域所占比重却很低。全社会八十多个行业，允许外资进入的有 62 个，允许民间资本进入的却只有 41 个。其中，在电力、热力的生产和供应业中民间投资占 13.6%，在教育中占 12.3%，在卫生、社会保障和社会福利业中占 11.8%，在金融业中占 9.6%，在信息传输、计算机服务和软件业中占 7.8%，在交通运输、仓储和邮政业中占 7.5%，在水利、环境和公共设施管理业中占 6.6%，在公共管理和社会组织中占 5.9%。因此，政策执行不到位是民营企业在新时期进一步发展受阻的重要原因。

现“新 36 条”的出台，虽然较之前者在鼓励非公经济进入垄断行业方面作出了很多更为

具体的规定(如民间资本可以进入的七大行业领域有:基础产业和基础设施领域、市政公用事业和政策性住房建设领域、社会事业领域、金融服务领域、商贸流通领域、国防科技工业领域和国有企业改革。其中,在基础产业和基础设施领域,鼓励民间资本参与交通运输建设、水利工程建设、电力建设、石油天然气建设、电信建设、土地整治和矿产资源勘探开发;在社会事业领域,鼓励民间资本参与发展医疗事业、教育和社会培训事业,社会福利事业,文化、旅游和体育产业),但这些规定的最终落实还需各地方政府以国务院总体政策精神为基础制定出本地区的配套执行方案,在相应的登记注册、信息指导、融资支持和课税税收方面给民营企业以更多的切实支持,从而使政策的效能真正发挥出来。

注释:

①指国务院 2005 年 2 月 19 日发布的《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》,这是新中国成立以来首部以促进非公有制经济发展为主题的中央政府文件。因文件内容共 36 条,故常被简称为“非公经济 36 条”。

②即“坚持和完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。第一,必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济。……第二,必须毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展”。

③参见胡代光:《如何让政策真正发挥作用》,载《中国经济时报》,2010-05-21。