# 完善民营经济投资体制与政策环境

来源：网络 作者：尘埃落定 更新时间：2025-06-06

*完善民营经济投资体制与政策环境 完善民营经济投资体制与政策环境 完善民营经济投资体制与政策环境一、科学界定民营经济投资主体的内涵目前，对民营投资概念的定义，大体上可以分为三种意见。第一种是宽派观点，即相对国营经济而言，除了国营经济投资以外的...*

完善民营经济投资体制与政策环境 完善民营经济投资体制与政策环境 完善民营经济投资体制与政策环境

一、科学界定民营经济投资主体的内涵

目前，对民营投资概念的定义，大体上可以分为三种意见。第一种是宽派观点，即相对国营经济而言，除了国营经济投资以外的投资都是民营经济投资，包括集体经济、个体经济、私营经济、联营经济、非国有控股企业、三资企业等。第二种是中派观点，相对国家或政府经营的角度，将民营投资定义为非政府或“非官营”的民间经济投资，包括全社会集体、个体、私营、联营、非国有控股企业。这里的非政府投资应当不包括国有经济投资在内。第三种是窄派观点。相对公有制的角度，将民营投资定义为非公有制的投资，即不包括非国有控股企业、联营经济、集体经济（相当一部分集体经济实际上是带着“红帽子”的私营经济）、外资四大经济成分，专指个体经济与私营经济。具体分类如表1所示。我们认为，只有中派观点最符合我们对民营投资定义的要求。因此，对民营经济投资主体范围的界定包括集体、个体、联营、私营、非国有股份制五种经济类型的投资。

表1 民营投资界定的口径

民营投资类型（按主体分） 民营投资类型（按来源分）

全社会投资中所有非国营单位的投资， 指所有来源于非财政性资金的投资包

宽派 包括集体、个体、私营、联营、非国 括国内商业银行贷款、各投资主体自筹资

有控股企业、“三资企业”等 金、非统借统还的外债和资本市场融资

中派 全社会非政府投资，即集体、个体、 来源于不包括利用外资的非财政

私营、联营、非国有控股企业 性资金的投资

窄派 全社会非公有投资，指个体经济和私 仅指来源于个体、私营企业和个人自有

营投资 资金和市场融资的投资

需要指出的是，从现实来看，在民营经济内部，仍然是以集体经济与个体经济投资为主导，但股份制经济投资比重已经占到20％左右，说明以现代企业制度为特征的股份制投资正趋于成为民营投资的主导形式。民营经济投资规模普遍较小，1999年全国私营经济户均注册资金未超过70万元，个体经济未超过1.1万元，说明民营投资主要依托中小企业来实现。

二、随着投资体制政策环境的进步，民营经济投融资的地位与作用越来越重要

民营经济投资增长问题是当前体制改革、经济发展与开放的重大问题。随着国有经济的战略性调整，在诸多产业领域国有经济投资布局将有进有退，民营经济与外资将填充国有经济留下的空白，民营投资的发展与国有经济的调整是一个交替进行的过程。回顾改革以来投资体制政策环境的变革，民营经济投融资的地位与作用越来越重要。民营经济投资市场准入限制不断减少，投资融通渠道日益拓宽，投资服务方式明显改进，投资权益保护程度逐步提高。民营经济体制变革的进步体现在以下五个方面： 2.民营经济投资的广度与深度在不断增加。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是不断放宽的。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。从民营投资的三大主要流向来看：

（1）民营投资在传统制造业投资领域占据优势地位。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，国有经济传统制造业的投资比重在从53％下降到43％的同时，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31％，外资24％，民营经济已经占有了45％的份额。

（2）在传统服务业的众多领域的投资地位突出。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，尤其在建筑业、房地产业、批零贸易与餐饮业领域的投资高度集中，成为推动行业投资扩张的主导力量。1999年，民营投资在上述三个行业的投资已经达到了43％、55％、36％。民营的产出比重也相应较高，1999年民营经济在建筑业的增加值已经超过了国有（48％）而达到了51％。

（3）在高新科技产业领域投资优势显现。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年时，外资在这一产业所占份额接近50％，民营不足20％，至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％）。 4.各级政府为民营经济投资服务的体系初步形成。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。

（1）改革民营投资管理方式有了突破。为消除歧视性的投资管理办法，国家计委提出了“一放三改”（注：所谓“一放三改”是国家计委2001出台的《促进民间投资指导意见》里提出的放宽民间投资范围，改进民间投资的服务环境、审批环境与融资环境。）的改革措施，各地区政府也制订了民营投资管理的一些新的“游戏规则”，如海南提出在国家产业政策允许的范围内，不限民营投资发展比例，不限发展速度，不限投资方式，不限投资规模。

（2）引导民营投资方向取得了进展。各地区政府采取信息引导、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，取得了成效。

（3）鼓励重点民营扩大投资有了成效。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。

三、当前民营投资政策与体制环境面临的突出问题

（一）民营投资进入领域仍有若干“禁区”。

目前国有经济、外资经济与民营经济在市场准入方面仍然存在着很大的政策差异：一是尽管有些产业领域国家没有明文规定不准民营投资经营，但由于部门或地区垄断经营的存在，民营资本往往难以进入或充分进入；二是很多产业早已对外资开放，但对民营经济至今还没有开放；三是有些产业我国在加入WTO的谈判中已承诺将按期对外开放，但没有明确是否也对、乃至首先对民营经济开放。目前民营经济在将近三十个产业领域存在着不同程度的“限进”情况，尤其在基础设施、大型制造业、金融保险、通讯、科教文卫、旅游等社会服务业以及国有产权交易领域的投资进入很少，呈现严重的投资结构不均衡的状况。 2.金融、教育，旅游、文体、卫生等新型服务领域民营投资进入困难。目前，金融、保险、通讯、旅游、教育、体育、医疗等新型服务业已经成为新的投资热点与经济增长点。但新型服务业投资放开的难度与复杂程度远远要超过一般制造业，上述领域基本上是国家高度垄断，严格限制了民营经济的进入，这些特殊投资比重的提高还大有余地。

3.汽车等大型制造业领域缺少民营投资进入的机会。尽管民营在制造业领域的投资较高，但深入分析之后可以发现，民营投资主要流向了劳动密集型与资源密集型的传统制造业领域，如服装、食品、玩具、家具等等，很少有机会进入资本与技术密集型的大型制造业领域，如大型装备制造业、汽车产业、大型集成电路、民用卫星、民用飞机等等。除了民营经济自身的投资实力不足以外，种种限制性规定阻碍了民营经济的投资进入也是重要原因。

（二）民营企业的直接和间接融资较困难。

近几年来，中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、财政支持类六大融资方式，以及数十条国内外的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。民营经济特别是中小企业相对国有经济的融资的机会少、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。

1.民营中小企业普遍存在贷款难、担保难。目前各级金融机构对民营企业特别是中小企业的信贷支持十分有限。于是，大部分民营中小企业把非正式金融作为补充企业流动资金的主要渠道。如依靠拖欠货款来周转资金，从“地下钱庄”、“储金会”用高利率获得借款、相互担保等途径筹集应急资金。同时，现有信用担保服务远远满足不了民营中小企业大面积的担保需求。

2.股权融资的渠道还十分狭窄。与银行信贷相比，证券市场对民营公司的开放程度更低，正规的股票债券融资渠道满足不了民营经济的多层次的直接融资需求。1999年民营经济通过股权融资的比例仅占全部资金的1.35％。绝大部分乡镇企业与私营企业主要通过向职工借债集资、内部股份募集、发起人与相关企业之间募股、现有职工股东的红利转为股本等民间渠道才有可能筹集到中长期投资。由于这种非正规、小范围的股权融资不仅规模小、成本高，风险大，而且无法转让兑现，使股权融资缺乏稳定性与可持续性。这样也可以解释为什么大多数民营中小企业难以做强做大。

3.财政资金带动机制缺位。近年来虽然政府利用国债资金投资了几千亿元基础设施，号召民间资本跟进，用“四两拨千斤”的手段激活资本市场，但由于严格限制财政资金向非国有项目支出，限制民间资本的投资基础设施，政府投资带动的放大效应并没有真正实现。尤其是大多数中小民营企业设备陈旧，技术落后，科技创新与技术改造经费严重不足，但目前政府提供的银行技改贴息贷款、国家科技发展基金、加速折旧减免税收、技改购买国产设备抵扣税收等等财政金融优惠政策往往与民营中小企业无关，使得大多数民营投资基本上仍维持“微型化”、“短期化”的投资类型。

（三）当前民营经济投资缺乏鼓励、引导与监管。

尽管民营经济的投资发展很快，但是总的来看，由于面向民营经济的投资引导、带动、监督与激励等一系列服务政策的缺位，使得民营经济投资行为还存在着种种扭曲与失灵。 2.投资与产业档次还有待升级换代。目前，大多数中小民间资本投入仍以粗放型为主，民营企业设备陈旧，技术落后，科技创新经费不足，设备购置比重较低，大部分产品以初级加工为主，科技含量普遍偏低，虽然项目不少，产品品种也不少，但名牌产品、拳头产品极少，产品市场占有率低，竞争力不强，企业抗风险能力差，没有规模效益，经济效益也较差，由此形成的生产能力局限于短期效益，产品的市场前景欠佳，对经济的推动作用则显得持续力不够，并易形成大量的闲置生产能力，对国民经济的健康有序运行不利。

3.投资方向盲目重复且偏重眼前利益。在国内经济进入买方市场阶段，一些地区的一般性商品处于供求基本平衡或供过于求的状态，在市场投资平均回报率降低、投资热点减少的大环境下，如何引导中小民间资本投资流向绕开市场饱和的产业，寻求较大市场需求和较高投资回报的产业是政府投资服务政策的重点，但由于引导中小民间资本投资流向的政策与手段极为缺乏，使得民间投资的盲目性较为突出，产业趋同，重复建设，短期化行为严重，常常表现为“两多两少”，即向传统产业投资多、向科技型企业投资少，向流通领域投资多、向生产型企业投资少，特别是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、投资信用缺失等诸多投资问题。

（四）当前民营经济投资权益保障存在的突出问题。

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。

1.投资收益权益屡受侵犯。尽管各地区对“三乱”的治理取得了初步成效，但是与投资收益有关的诸多深层次问题还没有得到解决，投资收益保护的政策环境还很不理想，因而严重制约了民营投资收益的提高。

2.投资经营契约的履行十分艰难。目前，一些地方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，基础设施的特许经营权签订了一系列契约，并且规定除了工商行政管理部门之外，任何单位和个人无权扣缴、吊销企业的经营执照。但是，一些地方对待民营投资经营政策缺乏稳定性，时紧时松，甚至说变就变。特别是一些政府部门在实施采取简单化的手段宣布拆迁小企业，收回土地使用权，废除租赁承包合同等等，而由此带来的民营投资经营风险损失往往不予补偿，使得民营投资正当经营权益难以保障。

3.投资所有权的安全性、完整性与独立性还缺乏保障。当前，民营投资的财产所有权益得不到应有的保障，比较突出的表现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，知识产权保护等方面，还不能认真保护民营投资财产产权的安全性、完整性与独立性，出现了许多非法剥夺、占有、挪用、侵吞民营企业投资产权的案例。

四、剖析民营投资体制政策环境存在问题的根源

（一）现行投资制度、政策、观念滞后导致民营经济的地位不平等。

改革以来，尽管民营经济的地位与作用在不断提高，但是由于体制转轨过程还在继续，国有经济的战略性调整还没有完成，对外开放与对内开放的程度差异很大，人们还不能把国有经济、外商经济、民营经济放在相同的国民待遇条件下来对待，使得民营经济在市场准入、资金融通、享受政府的投资服务与财产权益的保障方面还受到种种歧视和不公正待遇，这在长期以来传统的体制政策环境下是难以避免的，也是需要深刻认识与剖析的。

1.观念滞后使得民营经济所处的社会地位还有待提高。改革以来，民营经济经历了一个从不合法到合法、从异己力量到补充地位、再到重要组成部分的提高过程。这个过程必然伴随着各种观念的摩擦与碰撞。由于民营经济的自我发展在前，其法律地位鼓认可在后，使得对民营经济发展认识的滞后难以避免，对其发展之迅速忧心忡忡，担心如此下去会冲击社会主义制度等等，也就是说，在思想上还对民营经济的发展有着很深的顾虑与担忧。在这样的社会观念环境下，一些地方往往不敢放手发展民营经济，即使在发展中也给予了很多的限制，不能满足民营经济迅速发展的社会地位平等的要求。

2.有关政策滞后导致民营经济的经济地位不平等。随着民营经济的日益成长壮大，在社会总资源有限，信贷资金、资本市场份额、投资机会、土地等资源不能均等分配的情况下，资源配置孰先孰后、孰多孰少的标准出现了新问题：究竟应该效率优先还是所有制性质优先？究竟应该奉行公平原则还是区别对待的原则？政府应该与民争利还是让利于民？由于至今对这类重大问题没有明确的答案，实践中必然导致虚多实少、有口号无行动、有政策无落实，尤其是碰到一些需要解决的实际问题，特别是涉及非公有制企业经济权益，非公有制企业参与国有企业改革中发生的产权、债务纠纷，常常是在相关部门之间踢皮球。在现实经济生活中，各级政府很多违背市场规则的行为都可以从政策的滞后中得到解释。

3.制度滞后与制度缺陷使民营投资的法律地位难以保障。党的十五大以后，全国31个省、区、市差不多都以各种方式表示了对发展多种所有制经济的支持，力度不可谓不大。但是，各地出台的政策往往五花八门，且随意性很大，带有临时色彩，缺乏权威性，而且自下而上的促进政策到了国家决策部门层面已经严重滞后。到目前为止，促进民营经济发展的最大政策就是国家计委发布的“一放三改”的意见，国务院并没有发布促进民营经济发展的权威性文件，使得民营经济发展缺少一个稳定的规章制度为基础的制度体系，不同地区执行政策的力度相差很大。此外从地方法规的具体内容看，大多比较重视细节问题，如注册、税收、减免费用等等，而民营企业真正需要的是一个公平的竞争环境和与其他市场主体平等的法律待遇，对此法规和政策却较少涉及，因而往往是治标不治本。

（二）民营投资“禁区”的政策与体制根源在于四大行政垄断因素。

之所以出现民营投资“禁区”，是由于我国目前垄断的体制环境决定的。垄断实际上是一种不完全竞争的市场结构，可以分为独家垄断、寡头垄断与垄断竞争三种类型。就垄断本身而言，有利有弊不应当一概否定，关键在于垄断的性质与形成机制。目前，我国存在两大类垄断现象：一类是市场性质的垄断，这并不是我们所要讨论的问题。另一类是行政性垄断，就是借助行政权力对行业实施投资保护（即严格限制或排斥竞争者进入市场），价格保护（即允许垄断高价或超额利润），贸易保护（设置高关税壁垒、搞进口配额制）与政治保护（如把企业行政级别化，按照政府官员待遇来任命和考核企业）。目前，我国许多行业存在严重的行政性垄断。由于行政性垄断是政府通过行政力量实现排他性（排挤竞争对手的进入）、独占性（独占经营性投资机会）的垄断目标，从而为民营经济的投资准入设置了难以突破的“禁区”。行政垄断对民营投资的限制作用主要体现在以下几个方面：

1.由于部门垄断经营的影响，民营经济投资基础设施和基础产业领域存在一系列进入壁垒。电力、石油石化、铁路、民航等基础设施与基础产业部门的基本特点是自然垄断特征明显，国有经济比重高，传统计划经济影响深，必要和可能的竞争严重不足，多数曾采取政企合一的部门管理方式，从而行政垄断在上述行业表现为部门垄断体制。这一垄断体制的基本体制特征就是行业主管部门采取审批制等手段，在排挤系统外的企业特别是民营企业的投资进入的同时，通过指令性的方式授权行业垄断企业担任项目业主，从而构成了民营资本进入的天然屏障。目前无论是中央的还是地方性的经营性基础类投资项目往往天然由政府组建的投资公司担任项目业主，如果单一的投资主体不足以承担项目投资，则会在系统内寻找合资伙伴，但不会允许系统外的企业特别是民营企业参与盈利性较明显的基础类项目投资。因而目前铁路、公路、城市交通、水电气基础设施建设项目，从投资决策、资金筹资、施工建设到经营管理，均在部门内封闭运行，投资主体单一化的格局一直没有根本改变。有些地方还实行指挥部建设体制代替法人，系统外投资主体特别是非国有投资主体基本难以进入。当然，部门垄断的行业更多的是对内封闭。1997年以来，国家在基础设施部门打破垄断格局，实施对外开放的投资政策，在《指导外资投资目录》里明文允许外资可以进入铁路、公路、港口的建设经营。相对而言，基础领域的对内开放缺乏专门的政策法规，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（包括保险）、电信等行业垄断经营限制了民营投资进入新型服务业。

（1）在目前体制条件下，国家对某些特殊的公共服务贸易行业往往给予了严格的准入限制，尤其是金融、电信等新型服务行业的新建企业基本上局限在国有投资（包括控股）或事业单位范围之内，各类民间投资往往难以进入，即使进入也要受到一系列前置审批的严格把关，从而形成了金融电信业国家行政垄断的体制格局。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn