

民营企业 权益 法制 保障研究

徐波 于鸿 / 著

吉林人民出版社

吉林省社会科学基金项目

民营企业权益法制保障研究

徐波 于鸿 著

吉林人民出版社

民营企业权益法制保障研究

著 者:徐 波 于 鸿

责任编辑:翁立涛 封面设计:沈 赫

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街 7548 号 邮政编码:130022)

印 刷:长春市华艺印刷有限公司

开 本:850mm×1168mm 1/32

印 张:9 字数:210 千字

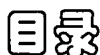
标准书号:ISBN 7-206-03671-6

版 次:2005 年 8 月第 1 版 印 次:2005 年 8 月第 1 次印刷

印 数:1-1 000 册 定 价:18.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

吉林省社会科学基金项目



中国民营经济发展报告(2006-2007)

目 录

第一章	民营经济发展的法律环境	1
第二章	私有财产权的法律保护	25
第三章	民营企业信用法制化	49
第四章	法律在民营经济发展中的作用	74
第五章	民营企业合法权益的法律保护	92
第六章	从法律视角看民营企业的“国民待遇”	118
第七章	民营企业改制与现代企业制度	147
第八章	民营企业与政府的法律关系	173
第九章	民营企业养老保障法制建设	196
第十章	民营企业发展与法律保护	221
第十一章	东北民营经济法律制度	247
参考文献		279
后记		282



第一章

民营经济发展的法律环境

民营经济是中国特有的概念，它在发达的市场经济国家是很难找到的。当然关于民营经济的概念和内涵问题，目前理论研究和实践部门仍有争论。从前一阶段理论界的研究和实践结果来看，对“民营经济”概念的提法大致有四种代表性的观点。第一种观点认为，民营经济应是从所有制方面来界定，民营经济即为民所有的经济，其实质就是私营经济。第二种观点认为，民营经济仅仅是一种与资产经营有关的经济形式，其范围不涉及生产资料的归属问题，即不涉及所有制问题。它的经营方式可以是国有民营，也可以是民有民营，更多地强调了其经营特征，意味着由“民”作为经营主体，从事经营管理活动。第三种观点认为，“民营经济”提法不科学，概念模糊，而且淡化了所有制。^① 第四种观点认为，民营经济是指产权明确到自然人，民间经营的经济。^② 实际上民营经济是与官营经济或国营经济相对应的概念，在我国社会主义市场经济条件下，民营经济是指除国有国营以外的所有的所有制形式和经营

① 阳小华：《民营经济内涵问题探析》，载于《江汉论坛》，2000年第5期

② 《浙江省民营经济发展情况调查》，中国经济信息网浙江中心，2000年8月24日

方式的总称，更简明地说，民营经济就是非国有国营经济。这一经济在我国当代发展过程中面临着重大的发展机遇，然而在中也遇有各种困难，如何用法律保护民营企业的发展将对社会主义经济发展，创造和谐社会起巨大作用。

一、我国民营经济的发展历程

我国民营经济的发展大致经历了五个阶段：

第一阶段是 1949—1952 年。新中国成立后，个体经济在整个国民经济中占有很大的比重，有大约 90% 的分散的个体农业经济和手工业经济。为此，具有临时《宪法》作用的《共同纲领》规定，私营和个体经济都将在国有经济领导下，“分工合作，各得其所”；“凡有利于国计民生的私营经济事业，人民政府应鼓励其经营的积极性，并扶持其发展”。这一时期，政府对私营和个体经济实行“利用、限制、改造”政策，1950 年 12 月 30 日颁布了《私营企业暂行条例》，并通过行政管理、经济杠杆、行业组织自律、群众运动等手段加强国家对私营经济的调控。随着封建土地所有制的废除、农民土地问题的解决，并对民族资本经济实行利用、限制、改造政策，民营经济获得较快发展。但尽管如此，由于国有经济的发展壮大，民营经济在国民经济中的份额迅速下降，私营和个体经济在工农业总产值中的比重，由 1949 年的约占 3/4 下降到 2/3 多，其中私营工业产值在全国工业总产值中所占份额由 1949 年的 63.3%，下降至 1952 年的 39%，下降了 24.3 个百分点。这一时期，对私营和个体经济的改造及时推进。毛泽东在七届二中全会上说：“占国民经济总产值百分之九十的分散的个体的农业经济和手工业经济，是可能和必须谨慎地、逐步地而又

积极地引导它们向着现代化和集体化的方向发展的，任其自流的观点是错误的。”自1950年开始，即开始对私营和个体经济进行改造，重要措施之一就是国营企业向私营工厂加工订货，或包销、收购私营企业的产品，出现了国家资本主义的初级形式。“三反”、“五反”后，这种形式又有新发展。到1952年，加工订货、包销、收购的产值已占私营工业总产值的56.04%；商业方面也出现批购、经销、代销等形式。公私合营的工业企业共有997家，其产值占全国工业总产值的5%。应当肯定，新中国成立初期民营经济的发展，对于国民经济的恢复发展、城乡交流的活跃、人民生活的改善起了积极的作用。

由于社会制度发生根本变化，对民营经济实行的是利用、限制和改造政策，应当说新中国成立初期，民营经济的发展对于国民经济的恢复发展、城乡交流的活跃和人民生活的改善起到了积极的作用。事实上，在我国从社会主义制度确立至今的四十多年社会主义经济实际中，自始至终存在着国营经济和民营经济两种经济形式。

第二阶段是1953—1956年，为实现过渡时期的总路线和总任务，完成了对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造。

首先在对农业的社会主义改造中，土地改革使农民获得了土地，农业生产力获得了一次大解放。在国民经济恢复时期，互助合作运动已有发展，但主要还是初级形式的互助组。随着农业生产的恢复和发展，加快了农业社会主义改造的步伐。到1956年底，全国有96.3%的农户参加合作社，其中参加高级社的农户占全国农户总数的87.8%。其次在对资本主义工商

业的社会主义改造中,农业合作化高潮的影响下,对私营工商业的社会主义改造迅速展开。建国以后国家对民族资本采取了利用、限制和改造的政策,引导它们逐步走国家资本主义的道路。1954年《宪法》第五条规定:“中华人民共和国的生产资料所有制现在主要有以下几种:国家所有制,即全民所有制;合作社所有制,即劳动群众集体所有制;个体劳动者所有制;资本家所有制。”第九条规定:“国家依照法律保护手工业者和其他非农业的个体劳动者的生产资料所有权。国家指导和帮助个体手工业者和其他非农业的个体劳动者改善经营,并且鼓励他们根据自愿的原则组织生产合作和供销合作。”

1954年是有计划扩展公私合营工业的第一年,计划将500个较大的私营厂转化为公私合营厂。当年9月,中央人民政府政务院正式公布了《公私合营工业企业暂行条例》。在公私合营工业企业暂行条例公布之前,中央已发布了《关于加强市场管理和改造私营商业的指示》,决定对私营商业的改造采取“一面前进、一面安排,前进一行、安排一行”的办法,分别对不同行业、不同情况,有计划地代替和安排私营批发商和私营零售商,把对企业的改造和对人的改造结合起来,把改造和安排结合起来,把他们引导到有利于国计民生的合营事业方面来。从1954年起,公私合营企业迅速增加。到1955年,合营企业达到3193户,职工达到78.5万人,合营的资本额占私营工业资本总额的69.8%。1955年冬,在全国范围内基本上实现了初级形式的农业合作化,加上对粮食、棉花等主要农产品由国家实行统购统销,以及供销合作社的发展,最后割断了资本主义经济同个体经济的联系,私营工商业的改造也由此加快了步伐。

在工业方面,不仅是大型企业,许多中小企业也实行了公

第一章

民营经济发展的法律环境

私合营。合营的方式从个别合营发展到合并改组，以至进行全行业合营。商业方面，私营批发商业基本上都已合营，零售商业也正在进行并点联营，向全行业合营发展。在这种形势下，毛泽东和周恩来于1955年10月底，邀集了中华全国工商业联合会执行委员座谈工商业社会主义改造问题，要求工商业者认清社会发展的规律，掌握自己的命运。会后提出了对各行各业的生产进行全国范围的统筹安排；各个行业内部进行改组；实行全行业公私合营推广定息的办法；组织专业公司；进行全面规划，加强领导的六点原则性意见。1955年11月，全国资本主义工商业的全行业公私合营进入了高潮。1956年1月，北京市第一个实现了工商业的全行业公私合营。接着，天津、西安、沈阳、重庆、武汉、广州、上海等大城市相继实现了全行业公私合营。到1956年上半年，全国实行全行业公私合营的工业企业占原来私营工业企业的97.3%，职工人数占97.7%，产值占99.1%。私营商业中，转变为公私合营、合作商店、合作小组或直接转变为国营商店的已达到199.1万户，其职工人数占原来私营商业总人数的85.1%，小商小贩也基本上组织起来了。至此，我国基本上完成了对私营工商业的社会主义改造。即“从中华人民共和国成立，到社会主义改造基本完成，这是一个过渡时期。党在这个过渡时期的总路线和总任务，是要在一个相当长的时期内基本上实现国家工业化和对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造。”将这一总路线载入《宪法》，这在社会主义革命史上是一个创举。期间所采取的政策和具体做法基本符合当时的情况，但在工作中出现了不少偏差，其教训值得汲取。

第三阶段是1957—1978年。由于决策层对社会主义认识

的缺陷，主张单一公有制，对民营经济采取了排斥、限制甚至是禁止的政策导向，特别是又经过“文化大革命”的“扫荡”民营经济已基本上所剩无几。据 1978 年统计，全国城镇个体工商业者只剩下 14 万人，^① 国民经济到了崩溃边缘。

1956 年社会主义改造完成以后，由此引发的政治经济的不适应症，使毛泽东在 1957 年以后看到了单一公有制面临的严峻挑战，再加上毛泽东对社会主义的认识缺陷，认为单一公有制和计划经济才是社会主义，个体和私营经济成份被排除在社会主义社会之外，中国的经济发展在经历了周期性的增长波动的同时，还经历了批判所谓资本主义“自发势力”和“复辟”的斗争，这种政治运动从基层的、党外的 1957 年的社会主义教育运动一直到发展到“打倒党内走资本主义道路当权派”的“文化大革命”。由于不间断的政治运动和“继续革命”理论将个体和私营经济与资本主义等同起来，因而人们惟恐避之不及。这一时期实行了纯而又纯的所有制形式——国有和集体所有制，经济到了崩溃边缘，商品短缺，服务不足，吃饭困难等。以农业为例，实行单纯的集体经济，特别是人民公社体制不适应农业和农村经济发展的要求，导致农业发展缓慢，粮食不足需要进口的问题。农民口粮人均在 300 斤以下，“吃不饱肚子”，1977 年平均一个大队的公积金不到 1 万元，买不上一部中型拖拉机。全国有近 1/4 的生产队人均分配在 40 元以下，按可比价格计算农民每年只增加收入 5 角钱，连简单的再生产都难以维持。

第四阶段是 1979—1992 年，民营经济的地位发生了极大

^① 朱先春：《中国民营企业成长通鉴》，暨南大学出版社，第 3 页

第一章

民营经济发展的法律环境

变化，由社会主义的“对立面”变成公有制经济的“补充”。这一阶段，民营经济发展的速度也比较快。改革开放的前10多年，民营经济的地位发生了极大变化。民营经济的迅速崛起，得益于思想解放和政策调整。1978年党的十一届三中全会拨乱反正，将党和国家的工作重点转移到经济建设上来，对个体、私营经济的政策逐步发生了变化。首先表现在农村将集体经济实行分户大包干，即以家庭承包为主的、集体统一经营和分散家庭经营相结合的双层经营体制。这一重大改革，使农业和农村经济获得了空前发展。制定1982年《宪法》时，重新确立了个体经济的法律地位，规定“在法律规定范围内的城乡个体劳动者经济，是社会主义公有制经济的补充。国家保护个体经济的合法权利和利益”；“国家通过行政管理、指导、帮助和监督个体经济”。当时私营经济尚在发展之初，因此，1982年《宪法》没有确定私营经济的法律地位。直到1988年4月，第七届全国人大一次会议才通过了一项修正法案，规定“国家允许私营经济在法律规定范围内存在和发展。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权利和利益，对私营经济实行引导、监督和管理”，使私营经济的法律地位重新得以确认。随后，国务院发布了《中华人民共和国私营企业暂行条例》、《私营企业所得税暂行条例》、《私营企业个人调节税的规定》等行政法规，出台了一些有关引导、监督和管理私营经济的政策规定。但是，当时由于对社会主义初级阶段的认识还不够深入，仍然受计划经济的一些束缚，思想上还不够解放，对个体、私营经济只是作为公有制经济的“补充”，允许存在和发展，但在具体政策和法制环境方面，还有不少限制。

第五阶段是1992年至今，是党和政府对民营经济认识最为深刻，给予充分肯定，采取措施最为积极的阶段。1992年10月，党的十四大明确提出，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，以利于进一步解放和发展生产力；并进一步强调：“坚持社会主义公有制的主体地位，坚持多种经济成份共同发展”，把民营经济作为社会主义市场经济体制的一个基本特征和重要组成部分。1993年3月，第八届全国人大第一次会议通过了《宪法》修正案，将《宪法》前言第七自然段后两句修改为“我国正处于社会主义初级阶段，国家的基本任务是，根据建设有中国特色社会主义的理论，集中力量进行社会主义现代化建设……”；将《宪法》第十五条“国家在社会主义公有制的基础上实行计划经济……”修改为“国家实行社会主义市场经济”。1993年11月，党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出，必须坚持以公有制为主体，多种经济成分共同发展的方针，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。1997年党的十五大提出“以公有制为主体、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。”1999年3月，第九届全国人大二次会议通过了《宪法》修正案，明确规定：“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、私营经济的合法权利和利益。”这是国家根本大法对民营经济地位和作用的正名，是我们党20多年来对民营经济生存发展及其贡献的充分肯定。

进入新世纪，党和政府对民营经济在建立完善社会主义市场经济中的重大意义有了更加深刻的认识，在理论上不断创

新，在实践上更是有了重大突破。党的十六大报告指出：根据解放和发展生产力的要求，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。明确提出“两个毫不动摇”和“一个统一”。“两个毫不动摇”是：毫不动摇地巩固和发展公有制经济和毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展。“一个统一”是坚持公有制为主体，促进非公有制经济发展，统一于社会主义现代化建设的进程中，不能把这两者对立起来。各种所有制经济完全可以在市场竞争中发挥各自优势，相互促进，共同发展。十六大报告提出，在社会主义变革中出现的民营科技企业的创新人员和技术人员、个体户、私营企业主等社会阶层，都是中国特色社会主义事业的建设者，强调要努力形成全体人民各尽所能、各得其所而又和谐相处的局面，形成与社会主义初级阶段基本经济制度相适应的思想观念和创业机制，营造鼓励人们干事业、支持人们干成事业的社会氛围。

党的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》，提出：“大力发展和积极引导非公有制经济。个体、私营等非公有制经济是促进我国社会生产力发展的重要力量。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。非公有制企业在投融资、税收、土地使用和对外贸易等方面，与其他企业享受同等待遇。支持非公有制中小企业的发展，鼓励有条件的企业做强做大。非公有制企业要依法经营，照章纳税，保障职工合法权益。改进对非公有制企业的服务和监管。”

2004年宪法修正案，明确鼓励、支持民营经济的发展。这次对宪法第11条第2款的修改，一是突出强调对个体经济、私营经济等非公有制经济的平等保护；二是规定国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展，以体现“大力发展和积极引导”的方针；三是强调对非公有制经济的监督和管理必须依法进行，以贯彻、体现国家和政府全面推行依法行政的方针。可见这一修改具有非常重大的理论意义和实际意义。2004年宪法修正案将宪法第十三条“国家保护公民的合法的收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权。国家依照法律规定保护公民的私有财产的继承权。”修改为：“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。国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。”正当的程序征收或征用及补偿的做法是符合现代法治观念的。可以说宪法修正案将私有财产权的保护提到了一个更为重要的地位。尤其是修宪建议通过拓宽私有财产的范围，完善对私有财产的限制，进一步加大了对私有财产的保护力度，在受法律保护的程度，实际上已经使私有财产达到了与公有财产同等的地位。

如果将我们党在如何对待民营经济发展问题上作一个简要回眸的话，不难看出经历了3次重大的根本性的转变，即从对立到补充，从补充到重要组成部分，从共同存在到一视同仁，到“公民的合法的私有财产不受侵犯”。改革开放以来的修宪，其中3次涉及民营经济的地位和作用、生存与发展问题。特别是十六大以后对民营经济的发展有了更深刻、更精辟的认识。我们相信，未来我国民营经济将会有一个新的更大的发展。

二、民营经济的定位

改革开放以来，我国对民营经济在社会主义经济发展中的重要性认识逐步深入，民营经济得以恢复发展起来，其重要性也由社会主义的必要补充，发展为社会主义市场经济的重要组成部分，从而肯定了民营经济在整个体制框架内的地位。但这个地位只是从民营经济的作用上说明它的重要性的，只是指出社会主义经济建设需要民营经济的发展，而没有从性质上、法律上给予定位，对此党的十六大指出，非公有制经济与公有制经济不是对立的，统一于社会主义现代化建设之中，要毫不动摇地鼓励、支持，并提出要完善保护私人财产的法律制度，由此解决了人们思想中对发展民营经济是实用性、暂时性的看法，这将大大有利于民营经济的发展。因此，从政策上和法律上确定民营经济的地位起着重要的作用。政策是否支持，支持的力度有多大，将深刻影响或左右着民营经济的发展。目前民营经济发展在政策方面还有很多障碍，比如，市场准入方面，还有很多领域没有向民营经济开放，即便是一些已经允许外商投资进入的产业领域，民间投资也很难进入；银行贷款方面，民间投资的资金来源主要是自身积累和借贷，甚至不少来自地下钱庄。目前民营资本 70% 是自筹，从国内银行获取的贷款不足 30%；在税赋和法律方面，主要是所得税重复计征，民营企业在各类产权和产权关系上缺乏有效的法律保护；特别是政策上不配套，措施落不到实处，政府行政效率低等。这些都大大地限制了民营经济的发展。

当然，各地各级政府为了扶持民营经济相继出台了一些优惠政策和措施，这些政策和措施的落实将会大大的促进民营经

济的发展。从市场经济发展的内在要求，和民营经济在一些发达省份对国民经济和社会的作用看，民营经济注定会成为推动中国经济增长的主导力量。党的十六大提出要“毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展”；“放宽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。”

在市场竞争日趋激烈的新形势下，经济发展环境的优劣，也决定着经济发展的速度和质量。大量事实证明，哪里环境好，人才、外商、信息、资金就流向哪里，就会形成明显的“洼地”效应。哪里在治理环境上用力多，成效大，哪里的民营经济就会规模大，总量多、质量好。从而确保民营经济的法律地位是我国目前大力发展国民经济的重要组成部分。

（一）民营经济已成为国民经济的重要组成部分

民营经济对国家和社会的贡献越来越大。从税收贡献看，据统计分析，全国民营经济上缴税收比重不断升高，到2002年底已接近37%；2002年除国有和国有控股企业以外的多种所有制经济，即广义民营经济的税收增长率为14.8%，全社会税收平均增长率为12.1%。民营企业中的个体私营企业的税收增长率从1995年以来连续8年超过50%。从创汇经济来看，以个体私营经济为例，2000年以来个体私营企业的平均出口增长速度超过150%，2002年个体私营企业出口总额达到139亿美元，同比增长154.8%。个体私营经济在全国生产总值的比重，从1978年的不到1%，提高到2003年的52.1%，在整个国民经济中超过了半壁江山。

（二）民营经济已成为建设社会主义市场经济体制的重要推动力量