



您的位置: [首页](#) >> [阅读文章](#)

阅读文章

Selected Articles

作者授权 本网首发

## 宪法修正案对非公有制经济保护的规定

——解读修改后的宪法第11条

梁慧星

阅读次数: 5654

[使用大字体察看本文](#)

### 宪法第11条原文

在法律规定范围内的城乡劳动者个体经济,是社会主义公有制经济的补充。国家保护个体经济的合法的权利和利益。

国家通过行政管理,指导、帮助和监督个体经济。

本条立法理由:新中国成立时对待私有经济的政策:利用、限制、改造、消灭。1956年社会主义改造,即合作化运动,消灭了私有经济,实现了单一公有制的计划经济,到文化大革命,使国民经济濒临崩溃,11届3中全会决定改革开放,第一个步骤是“放开、搞活”,放开指允许城乡劳动者的个体经济,个体工商户。当时决定推行改革开放政策,属于危机对策的性质。还没有认识到单一公有制和计划经济的弊病,还谈不到经济体制的改革,谈不到私有经济的发展问题。92年宪法,只是反映当时的政策,承认个体经济的地位,规定保护个体经济的合法的权利和利益。对个体经济的定性:是公有制经济的补充。

1988年4月12日七届人大对本条的修正:

### 原条文:

在法律规定范围内的城乡劳动者个体经济,是社会主义公有制经济的补充。国家保护个体经济的合法的权利和利益。

国家通过行政管理,指导、帮助和监督个体经济。

### 修改后条文:

在法律规定范围内的城乡劳动者个体经济,是社会主义公有制经济的补充。国家保护个体经济的合法的权利和利益。

国家通过行政管理,指导、帮助和监督个体经济。

国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。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的权利和利益,对私营经济实行引导、监督和管理。

本次修正的内容:在第11条原文基础上,增加第3款关于私营经济的规定。第1句:国家允许私营经济

更多▲

特聘专家

法学所导航

走进法学所

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

博士后流动站

学友之家

考分查询

专题研究

五四宪法和全国人大五十周年纪念专栏

最新宪法修正案学习与思考

公法研究

电信市场竞争政策

证券投资基金法

存在和发展。体现了党和国家经济政策的重大转变：从消灭私营经济，转变为允许私营经济的存在和发展；第2句：比照个体经济的定性，也规定私营经济是公有制经济的补充；第3句：规定保护私营经济的合法权益，及监督、管理。

本次修正的理由：改革开放政策推行的结果，个体经济发展，雇工人数增多，突破了“城乡劳动者个体经济”概念的范围，出现一批私营企业。发生疑问：是否允许私营企业？如果允许，则要求在法律上应当给予私营企业以法律地位。本次修正，反映经济生活的要求，给予私营经济法律上地位，大体比照个体经济，仍然定性为“社会主义公有制经济的补充”，并规定国家保护私营经济的合法的权利和利益，但私营企业与个体工商户有所不同，不好说“指导、帮助”，因此规定：对私营经济实行引导、监督和管理。

本次宪法修正承认了私营经济的法律地位，为制定有关私营经济的法律提供了宪法依据。因此，1988年6月3日国务院第七次常务会议通过了《中华人民共和国私营企业暂行条例》。

第1条：为鼓励、引导私营企业健康发展，保障私营企业的合法权益，加强监督管理，繁荣社会主义有计划商品经济，制定本条例。

第2条：本条例所称私营企业是指企业资产属于私人所有、雇工八人以上的营利性的经济组织。第3条：私营经济是社会主义公有制经济的补充。国家保护私营企业的合法权益。私营企业必须在国家法律、法规和政策规定的范围内从事经营活动。

值得注意的是，《条例》第2条规定的私营企业定义：雇工八人以上。这就从法律上对个体经济和私营经济作了界定。雇工不足八人，为个体经济；雇工八人以上即为私营经济。为企业设立、登记和监督、管理，确定了明确的标准。

1993年3月29日八届人大对宪法第15条的修正：

原条文：

国家在社会主义公有制基础上实行计划经济。国家通过经济计划的综合平衡和市场调节的辅助作用，保证国民经济按比例地协调发展。

禁止任何组织或者个人扰乱社会经济秩序，破坏国家经济计划。

修改后条文：

国家实行社会主义市场经济。

国家加强经济立法、完善宏观调控。

国家依法禁止任何组织或者个人扰乱社会经济秩序。

本次修正的内容：主要是将国家在社会主义公有制基础上实行计划经济，修改为国家实行社会主义市场经济。是中国基本经济制度 and 经济体制的根本性改变。

本次修正的理由：改革开放取得显著成效，个体经济和私营经济日渐发展，在国民经济中所占比例日渐上升，引发关于“姓社、姓资”的争论，即关于改革开放的方向和经济体制改革目标的争论。这一争论，因邓小平南巡讲话的公开传达而告停止，改革开放的方向和经济体制改革的目标已经确定，这就是社会主义市场经济。

这一宪法修正，虽然没有涉及非公有制经济，但因为从宪法上将计划经济改为社会主义市场经济，这一经济体制性质的改变，就已经决定了非公有制经济不可能仅仅是公有制经济的“补充”，而应当是市场经济的组成部分。但这次宪法修正并没有对第11条进行修改，因此个体经济和私营经济是社会主义公有制经济的补充的定性，未被纠正。这就为下一次宪法修正留下伏笔。

虽然如此，这次修改宪法，将第15条规定原文“国家在社会主义公有制基础上实行计划经济”，修改为：“国家实行社会主义市场经济”，对个体经济和私营经济等非公有制经济在九十年代的蓬勃发展，具有决定性的重大意义。因为，说到底，私营经济的存在和发展，与公有制基础上的计划经济是矛盾的，相对于计划经济来说，私营经济是个“异己分子”。而私营经济与社会主义市场经济之间却不存在这种矛盾。即使是社会主义的市场经济，其本质仍然是市场经济。相对于社会主义市场经济来说，私营经济决不是“异己分子”，而是“自己人”。质言之，私营经济的发展，是社会主义市场经济的题中应有之义。可见，这一次宪法修正，为非公有制经济在整个九十年代的大发展，奠定了经济体制上的基础。

1999年3月15日九届人大对宪法第11条的修正:

原条文:

在法律规定范围内的城乡劳动者个体经济,是社会主义公有制经济的补充。国家保护个体经济的合法的权利和利益。

国家通过行政管理,指导、帮助和监督个体经济。

国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。私有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的权利和利益,对私营经济实行引导、监督和管理。

修改后条文:

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、私营经济的合法的权利和利益。国家对个体经济、私营经济实行引导、监督和管理。

本次修正的内容:将原条文对个体经济(第1、2款)和私营经济(第3款)的分别规定,合并为两款;将个体经济和私营经济并列,并且增加“非公有制经济”的概括性概念。第1款规定个体经济、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;第2款规定对个体经济、私营经济合法权益的保护和监督。

本次修正的理由:宪法修正案对第11条的修改,直接源于九十年代非公有制经济的极大发展。个体经济、私营经济等非公有制经济,在整个国民经济中的比重已经超过1/3。特别在东南沿海经济发达省份和地区,非公有制经济所占比重更高,例如,广东的深圳、东莞等地,浙江的温州等地,非公有制经济所在比重当在99%以上。可见,到九十年代后期,非公有制经济已经发展、壮大,再也不能够说是公有制经济的补充,而且非公有制经济根本就不是什么“补充”,非公有制经济与公有制经济,是社会主义市场经济所不可缺少的两个重要组成部分。

而且,公有制经济之外的经济形式,不仅是个体经济和私营经济,还有合伙企业、外资企业、中外合资企业、有限责任公司、向社会招股和发行股票的股份公司等。这些经济形式是原条文的私营经济概念所不能涵盖的,也要求在宪法上给予正名,并规定其平等的法律地位。考虑到非公有制的经济形式多种多样,难以做到一一列举而不发生遗漏,因此,这次宪法修正,在个体经济、私营经济之上,提出了一个新概念:非公有制经济。

特别要指出的是,非公有制经济,是上位概念,个体经济、私营经济、外资经济、合资经济、股份经济等等是下位概念。并且,非公有制经济,和公有制经济,是并列的两个相对应的概念。非公有制经济概念的提出和在宪法上规定,表明中国的改革开放,从刚开始的摸着石头过河,经过二十年的探索和实践,已经从感性认识上升到理性认识:所谓有中国特色的社会主义,就是社会主义市场经济,就是奠基于公有制经济和非公有制经济两种经济成分之上的市场经济。

可见,这次宪法修正,明确规定个体经济、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,具有及其重大的法律意义。这就是,从宪法上规定了非公有制经济具有与公有制经济平等的法律地位。为此后国家制定一系列促进非公有制经济发展的政策措施和法律法规,提供了宪法上的依据。

2004年3月14日宪法修正案对第11条的修改:

原条文:

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、私营经济的合法的权利和利益。国家对个体经济、私营经济实行引导、监督和管理。

修改后条文:

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、私营经济等非公有制经济的合法的权利和利益。国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展,并对非公有制经济依法实行监督和管理。

这次修正的内容:宪法第11条第1款未作任何改动,只是修改第2款。第一句:国家保护个体经济、私营经济的合法的权利和利益。修改为:国家保护个体经济、私营经济等非公有制经济的合法的权利和利益。第二句:国家对个体经济、私营经济实行引导、监督和管理。修改为:国家鼓励、支持和引导非公有

制经济的发展，并对非公有制经济依法实行监督和管理。

这次修正的理由：在1999年修改第11条第1款，明确规定个体经济、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之后，国家制定了一系列促进非公有制经济发展的政策措施，使非公有制经济在进入二十一世纪以来获得长足的发展。2002年非公有制经济已经占到国民生产总值的1/3强，特别是在一般性竞争领域，非公有制经济已经超过70%；截至2002年底，个体、私营企业注册资本总额已达2.85万亿元；2002年个体、私营企业新增注册资本金6900亿元，比当年实际使用外资金额多2600亿元；个体、私营企业上交税金，已占全部税收的43%；在地方经济和县域经济中，经济发展和税收，主要依靠非公有制经济。特别值得指出的是，非公有制经济，已经成为就业的主渠道，据劳动部2002年对66个城市的调查，国有企业下岗人员中的65%，是在非公有制经济中实现再就业。可见，非公有制经济在我国经济社会发展中，占据了极重要的地位，发挥了非常重大的作用。

以上可见，非公有制经济的进一步发展，事关中国经济社会发展和小康目标的实现，具有战略性的意义。因此，中共十六大三中全会《决定》充分肯定“个体、私营等非公有制经济是促进社会生产力发展的重要力量”，明确提出“大力发展和积极引导非公有制经济”的方针。3月4日，胡锦涛总书记在政协民建、工商联联席会上强调指出：“大力发展和积极引导非公有制经济，是党和政府坚定不移的方针”。

但是，应当看到，由于中国采取的是渐进式改革，发展非公有制经济，不是依靠完善的法律法规作为根据，而是以政策作为根据，主要靠政策手段而不是法律调整。还没有建成一个完善的社会主义市场经济法律体系。因此，在非公有制经济获得极大发展的同时，也还存在许多问题，阻碍和限制了非公有制经济进一步的发展。例如，在企业设立登记、税负、取得贷款、企业上市等方面，存在不平等待遇，导致发生“挂靠”现象，及因“挂靠”诱发侵占非公有制企业财产的严重问题，以及一些地方存在的地下钱庄、高利贷等问题。

由于未及时制定完善的民法典建立健全财产归属关系的法律规则，加之在执法司法中非公有制经济的合法权益未得到妥善、公正的保护，导致一些私营企业主心存疑虑，难以消除。当企业发展到一定规模后，往往停止扩大再生产，甚至把资金转移到国外或者用于挥霍浪费。要真正消除他们心中的疑虑，激发其扩大再生产的热情和积极性，就一定要在宪法上规定对非公有制经济的平等的法律保护，并以此为根据，健全、完善社会主义市场经济法律体系，对非公有制经济和公有制经济，一视同仁、平等对待、平等保护。

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。

现在我们的当务之急，就是要使修改后的宪法第11条具体化，要按照宪法第11条的规定，清理现行法律法规及部门规章和地方规章，剔除一切不平等对待的内容，尽快制定物权法规定平等保护的完善的法律规则，在企业设立登记、税负、贷款发放、公司上市及法院裁判等各方面，严格贯彻落实修改后的宪法第11条规定。特别是在制定物权法时，抛弃传统理论按照生产资料所有制划分财产权的做法，规定统一的财产关系基本规则，贯彻对公有制经济和非公有制经济一视同仁、平等对待、平等保护的原则。

---

## 相关文章：

---

[关于开展仲裁法执法检查纠正商事仲裁行政化错误倾向的建议](#)

[中国的法学教育与人才培养](#)

[特别动产集合抵押——物权法第一百八十一条解读](#)

[中国物权法立法方案](#)

[中国物权法的制定](#)

[中国民法学的历史回顾与展望](#)

[解答《物权法》](#)

[制定和实施物权法的若干问题](#)

正确认识制定和实施物权法的重大意义  
规定“国有化”措施，必将危害无穷！

[更多>>](#)

网络版权：中国法学网www.iolaw.org.cn “学者专栏”

[返回](#)

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址：北京市东城区沙滩北街15号 邮编：100720

[RSS](#)