

# 辨析民营经济促进法：“促进”并非倾斜 保障公平是核心

证券时报记者 范璐媛

2024年,民营经济促进法立法进程提速。2月21日,司法部、国家发展改革委、全国人大常委会法工委共同组织召开民营经济促进法立法座谈会,会上司法部表示,该法起草工作已经启动,立法进程将加快推进。

今年两会期间,民营经济立法成为焦点议题。3月8日,全国人大常委会工作报告提出,今年将制定民营经济促进法。

支持民营经济发展是党中央的一贯方针。二十大以来,民营经济更是成为被高度热议的词汇,一系列保障和促进举措陆续出台,为民营经济的健康发展提供政策保障。

当下民营经济的法治建设现状如何?与其他经济类法律相比,民营经济促进法在立法模式、目标和理念上有什么不同?如何保障各项法律法规长久高效落地?针对上述关于民营经济立法的疑问,证券时报记者采访了多位法律学者和司法工作人员。

业内人士普遍认为,此时出台民营经济促进法,有利于稳定预期、提振信心,巩固民营经济发展成果,进一步激发民营企业活力,使民营经济法治建设再上台阶。

## 立法全面启动

推动民营经济法治建设,营造更好的法治环境是各级政府保障民营经济健康发展的工作重心。近年来修订和实施的多项法律法规中,均体现出国家对民营经济的保护与支持。

例如,2019年国务院颁布《优化营商环境条例》,针对我国营商环境的突出短板和市场主体反映强烈的痛点难点问题作出系统规定;2020年国务院发布《保障中小企业款项支付条例》,建立解决拖欠中小企业款项长效机制;2021年民法典正式实施,强化了对民营企业的平等保护。

党的二十大报告重申“两个毫不动摇”,强调“优化民营企业发展环境,依法保护民营企业产权和企业家权益,促进民营经济发展壮大”。2022年中央经济工作会议也指出,要从制度和法律上把对国企民企平等对待的要求落下来,从政策和舆论上鼓励支持民营经济和民营企业发展壮大。

目前,我国现行法律体系中针对外商和国有企业均有专门性的法律,但尚未有一部针对民营经济的、国家层面的专门性法律。

去年两会上,全国工商联提交了《关于制定民营经济促进法的提案》,提出了九条立法方面的建议。此外,多位代表委员的提案也呼吁了对民营经济进行立法保护。

2024年,民营经济立法工作有了新进展。日前,司法部负责人表示,民营经济促进法立法工作已经全面启动,司法部下一步将会同相关部门积极稳妥加快推进立法进程,切实从法律制度上把国企、民企平等对待的要求用硬实的措施落下来,依法保护民营企业产权和企业家权益,促进民营经济健康发展。

3月8日,全国人大常委会工作报告进一步提出,2024年将围绕加快构建新发展格局、全面深化改革,制定民营经济促进法等。

今年两会期间,民营经济立法再次成为焦点议题。全国人大代表、传化集团董事长徐冠巨建议,将“民营经济促进法”列入十四届全国人大常委会的立法规划;将宪法确定的鼓励、支持和引导民营经济发展的宪法原则加以细化,把保护民营企业产权和企业家权益、公平参与市场竞争、平等使用生产要素、公平执法公正司法等民营企业核心关切问题加以法律规定;把规范和引导民营经济及民营资本健康发展用法律形式固定下来,从而形成国有、民营、外资等各种所有制经济主体平等保护的完整的法律体系。

全国政协委员,中华全国律师协会监事长、吉林功承律师事务所主任迟日大指出,当前急需通过立法将过去民营经济政策性中的重要内容确定下来,把政策利好落到实处。另外,多地已经出台了地方性民营经济促进条例,当前存在基础性、制度性问题亟需上位法的指导。

## 难点: 促进型立法如何落地生根

目前我国已有不少针对企业的立法,基本涵盖了民营经济在市场活动中的方方面面。在已有法律的基础上启动民营经济促进法立法,有哪些更深层次的意义?民营经济促进法与上述法律之间有何关联?

宁波大学法学院教授郑曙光在接受证券时报记者采访时称:“针对企业的立法中,《公司法》、《合伙企业法》、《个人独资企业法》属于按责任制立法的模式,但国情决定了我国同时存在另一种立法模式,即按所有制类型企业的立法模式。后者如《全民所有制工业企业法》《城镇集体所有制企业条例》《外商投资法》《个体工商户条例》等,也包括当下正在推动制定的民营经济促进法。这两种立法模式并不矛盾,且具有较好的互补性,体现着中国特色社会主义市场主体立法的基本特色。”

从立法模式来看,民营经济促进法属于促进型立法。与传统管理型立法以规范行为、维



护市场经济秩序,设定某些行为的禁止和限制为宗旨不同,促进型立法将社会所倡导的某些基础性、薄弱性产业或涉及社会公益性行为以法的形式表达出来,侧重于引导、推进和倡导。这一差别也导致了促进型立法带有软法特征。

于2002年出台,2017年完成修订的《中小企业促进法》是一部典型的促进型法律。《中小企业促进法》设置了财税支持、融资促进、创新支持、权益保护等章节,回应了中小企业发展中的主要痛点。目前中小企业发展基金设立,对中小企业税收优惠政策的建立,对中小企业促进政策法治化的运行,对侵犯中小企业合法权益行为的处理等法规依据都是出自《中小企业促进法》。

然而,《中小企业促进法》在执行层面也存在诸多不达预期之处,不少良法美制并未落地生根。

“《中小企业促进法》提到的大多是原则性问题,在操作层面执行得并不是很到位。”某基层法院院长林宁(化名)告诉证券时报记者,“法律强调了社会部门的责任,但对于责任该如何落实,缺乏权威的指导和监督机制。尤其在中西部部分经济欠发达地区,执法可能与地方政绩挂钩,法律的运转并不是很流畅。”

“像刑法、民法、刑事诉讼法、民事诉讼法等法律之所以执行得比较好,与最高法院、最高检不断发布法律的司法解释有关,这种司法解释为实务操作提供了指导。”林宁补充道。

《中小企业促进法》的落地难题反映出了我国当前促进类立法存在的共性问题,相关法律在立足现实、提高实操性方面还有不少优化空间。

## 关键: 可诉性、可裁性与可执行性

2023年是民营经济的“政策大年”。7月,《关于促进民营经济发展壮大的意见》发布,从8个方面提出了31条具体举措。随后,各地区、多部门密集跟进出台了相关配套举措,“礼包不断”。9月,国家发改委设立民营经济发展局,加强相关领域政策统筹协调,推动各项重大举措早落地、见实效。

随着政策效应持续释放,民营经济多项指标逐步改善,对经济整体回升向好发挥了重要作用。

根据国家统计局的数据,2023年,规模以上私营工业企业增加值比上年增长3.1%,增速比上年加快0.2个百分点,下半年以来回升态势明显。民间项目投资保持平稳增长,制造业民间投资比上年增长9.4%,快于全部制造业投资2.9个百分点。

民营经济也是信贷和减税降费政策的惠及主体。2023年民营企业贷款同比增长12.6%,较上年高1.6个百分点。民营经济纳税人全年新

增减税降费及退税缓费超1.68万亿元,占全国比例75.7%。

过去几年,各类政策法规促进了民营经济运行效率的提升,但另一方面,民营企业在实践中仍屡屡遭遇市场准入隐性壁垒、账款拖欠等一系列难题。

2023年8月证券时报发起的民营企业问卷调查,受访民营企业在营商环境上最常遇到的痛点是政策缺乏连贯性、朝令夕改。其他主要痛点还包括融资难、融资贵,审批流程复杂、办事难、见人难,在竞标政府项目时民企与国企被区别对待,在行业准入上遭遇隐性壁垒。

中国人民大学法学院教授刘俊海参与了2023年两会期间全国工商联建议制定民营经济促进法提案的起草。刘俊海认为,以往出台的政策对提振民营经济信心发挥了积极作用,但这些都“定心丸”的保质期相对较短,药效相对有限,定心丸过多甚至会产生“抗药性”。许多定心丸政策倡导性与原则性较强,可操作性较弱,

# 以立法稳预期 激活民营经济“一池春水”

证券时报记者 范璐媛

从地方两会到全国两会,民营经济始终是被高度热议的词汇。2024年各省发布的政府工作报告均做出重要表态,重申了民营经济的重要性,并将支持民营经济发展壮大列入2024年重点推进的工作,推动制定的支持民营经济发展举措落地。

如广东省提到,民营经济占全省经济的“半壁江山”,只能壮大不能弱化,提出加大对民营企业纾困力度,健全防范化解拖欠中小企业账款长效机制,依法保护民营企业产权和企业家权益。大力弘扬企业家精神,构建亲清政商关系。

湖北省提到,将实施促进民营经济发展壮大十大行动,出台破除制约民营经济发展障碍的“十不准”,落实政府和社会资本合作(PPP)新机制,在市场准入、要素获取、公平执法、权益保护等方面精准施策,激活民营经济“一池春水”。

除了针对公平竞争、权益保护、账款清欠等痛点做出政策部署外,优化营商环境也是各地为提振民营经济而发力的重点。

浙江省两会期间审议通过了《浙江省优化营商环境条例》,增强了对营商环境各相关方

一些地区的民营经济促进条例也陷入空转状态,地方性文件时常以新废旧。

“法治才是民营经济最好的定心丸。法治有固根本、利长远、稳预期的作用,当前尽快出台具有可诉性、可裁性与可执行性的民营经济促进法,把政策法规化,从法律上把对国企民企平等对待的要求落下来。”刘俊海表示。

## 辨析: 促进并非倾斜 保障公平是核心

找准民营企业关注的问题,回应民营经济的根本诉求,是立法工作的基础和前提。证券时报发起的民营企业问卷调查,民营企业最期待的政策是全面落实公平竞争政策制度,依法保护民营企业产权和企业家权益,以及完善融资支持政策制度。民营经济促进法正是以立法的形式回应了民营企业对公平、权益保护等领域的诉求。

有一种声音认为,专门针对民营经济立法,

易造成市场的割裂和不正当竞争。对此,多位业内人士表示,民营经济促进法立法的核心理念和目的,并不是监管、帮扶和政策倾斜,而是保障公平。这一立法理念与《中小企业促进法》等经济类法律有明显不同。

“立法促进价值上,对中小企业立法重点是扶持中小企业成长,对民营企业立法重点是体现市场主体平等观与产业政策公平观;立法促进手段上,对中小企业促进采取倾斜政策,对民营企业促进采取平等、公平政策。”郑曙光告诉记者。

刘俊海认为,在民营经济促进法立法层面,应落实民营企业与国有企业的地位平等、共同发展、公平竞争、互惠合作、平等监管与平等保护六大法治原则。

在立法草案建议稿中,刘俊海围绕六大法治原则进行了法条细化,例如在平等准入章节设置了市场准入平等、行政管理平等、公共资源交易平等、贷款融资平等条款,提出立法应平等保护民营企业与其他所有制企业,鼓励民营企业与其他所有制企业公平竞争。

除平等保护外,司法实践中,各类权益纠纷是民营企业面临的另一主要法律问题。林宁向记者介绍,基层执法中,小微企业面临的多是民间借贷之类的经济纠纷,规模以上民营企业面临更多的是合同类、股权类、专利权类纠纷。

“如果民营经济促进法能明确民营经济的产权问题,落实对民营经济产权的保护,这将是立法上的重大突破。只有产权清晰了,才能增加民营企业家的安全感。”林宁表示。

迟日大建议,立法中应重视与其他相关法律、政策的协调统筹,打好组合拳,比如与《中小企业促进法》的衔接与配合。

郑曙光认为,中小企业促进法与民营经济促进法均属于促进型立法,由此而论它们有共同的立法价值,但民营经济促进法与中小企业促进法又有不同的立法目的。民营经济促进法应重点规定市场准入与公平竞争、竞争政策中立、资源要素平等获取、民营企业产权保护、民营企业精神倡导、亲清政商关系构建、民营企业高质量发展,这样民营经济促进法就保持了自己丰满的法律身姿。

## 如何保障法律落地执行?

除具体的法律条款之外,如何保障法律的落地执行是民营企业最关心的话题。为保障民营经济促进法落到实处,刘俊海提出五方面建议。

一是落实各级政府保障与促进民营经济健康发展、高质量发展的法定职责。具体措施包括建立政策制定评估审查机制,建立政策配套限期公示机制,建立政策跟踪落实机制及建立政策实施评估机制。

二是建立监察机关依法对公职人员和有关人员侵犯民营企业合法权益的行为的专项监督制度。三是建立对涉民营企业与民营企业家的产权纠纷案件有错必纠的常态化冤错案件平反纠错制度。四是在刑民交叉案件中预防与降低民营企业与民营企业刑事风险。五是建立民营经济组织内部腐败预防与治理制度。

刘俊海认为,民营经济促进法的立法也会对地方政府产生非常重要的影响。法治是最好的营商环境。好的营商环境需满足稳定、透明、公平、可预期几大特点,并做到市场化、国际化、法治化。而建立良好的营商环境,核心立足点在于构建亲清的政商关系,全面建设法治政府、服务型政府、透明政府、有限责任政府、民本政府、道德政府与伦理政府。

# 以立法稳预期 激活民营经济“一池春水”

的“硬核”约束。海南省在政府工作报告中提出谋划实施一批“颗粒度”更细的改革举措,优化完善“一件事一次办”主题70个以上,“零跑动”可办事项使用率达80%。全面推行“审管法信”一体联动制度,建立全省统一的公共信用信息数据库,新增50个以上信用应用场景,加快构建以信用为基础的新型监管机制。

自2023年下半年党中央、国务院推出“民营经济31条”以来,各地围绕支持民营经济发展出台的各类举措令人应接不暇,浙江省推出“民营经济32条”,广东省推出“民营经济30条”,江苏省推出“民营经济20条”,山东省推出“民营经济38条”……这些政策贯彻了“民营经济31条”的精神,在公平竞争、权益保护、企业融资等关键领域提出了更细化的举措,积极落实各部门的绩效和责任。同时,政策也结合了当地民营经济的特征,因地制宜,展现出个性化的一面。

例如浙江省的“民营经济32条”,在落实金融支持、吸引民资、招投标等方面提出了“3个70%”、“3张项目清单”、“7个不准”以及政府无拖欠、浙江无欠薪等举措;广东省“民营经济30条”提到鼓励民营企业参与国有企业混合所有制改革、支持培养一批卓

越工程师和制造业新工匠等。可以看出,在政策制定上,不少地区已做到直击痛点,措施细化,可执行性增强。不过,政策并非越多越好,在多变的市场环境中,政策做到稳定、可预期、可落地才是提升民营企业信心的关键。而对民营经济立法,正是稳定预期,提振民营经济信心的重要方式。

在国家层面的民营经济促进法酝酿之时,多个省市已先行立法,保障当地民营经济健康发展。

2020年1月,《浙江省民营企业发展促进条例》通过,这是全国首部促进民营企业发展的省级地方性法规。随后,山东、山西、黑龙江等省份也先后通过了促进民营经济发展的地方立法。从内容来看,上述省份的民营企业发展促进条例,均将平等准入和公平竞争放入最重要章节,并强调了对民营企业的权益保护。此外,融资支持、创业创新等内容也被重点提及。

民营经济地方立法逐渐增多,为民营经济国家层面的立法提供了经验,未来民营经济促进法的出台,亦会促进更多省市出台民营经济促进条例,实现国家和地方的政策法规化,稳定政策预期,推动政策落地,提升民营企业信心。