

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2025.02.006

论制定民营经济促进法的域外镜鉴与中国探索^{*}

张璐皓

(吉林大学理论法学研究中心, 长春 130015)

摘 要: 制定《中华人民共和国民营经济促进法》的法理依据在于宪法保护原则和经营自由原则, 该法具有保障、促进、规范和引导民营经济发展的功能。在借鉴美国构建小企业法案体系、德国中小企业促进法规规范群、日本中小企业基本法的演变与制度创新等相关立法经验的基础上, 比较分析域外典型立法模式的共性特征与差异性, 揭示其对中国立法的启示与限度。立法过程中, 应从内部视角基于《民营经济促进法(草案征求意见稿)》在政治保障、核心理念、基本原则及其具体规定、核心概念的内涵与外延和其他核心制度等方面进行理论重构与完善。同时, 也应从外部视角对民营经济促进法进行体系性融贯建设, 形成与现有法治体系的衔接, 建立冲突解决机制, 构建多元共治的执法监督体系。在法治场域中, 应厘清民营经济促进法的“应然”, 以观照《草案征求意见稿》的“实然”, 从而为紧锣密鼓进行的立法提供学理性思考。

关键词: 民营经济; 促进法; 立法; 法治体系

中图分类号: D922.29/DF41 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095 — 8072(2025)02 — 0096 — 13

一、引言

民营经济作为我国国民经济的重要组成部分, 在推动经济增长、促进创新、增加就业、改善民生等方面发挥着不可替代的作用。自改革开放以来, 我国民营经济从小到大、由弱变强, 已经成为推动经济社会发展的重要力量(颜爱民, 2023)。然而, 民营经济在发展过程中仍面临诸多阻碍, 如市场准入障碍、融资难融资贵、产权保护不足等问题, 严重制约了民营经济的健康发展。在此背景下, 为提升营商环境法治化水平, 制定民营经济促进法的现实需求日益凸显。

2025年2月17日, 习近平总书记在民营企业座谈会上强调: “新时代新征程民营经济发展前景广阔、大有可为, 广大民营企业和民营企业家大显身手正当其时。”会议同时明确, 促进民营经济健康、高质量发展需要深厚的制度支撑, “社会主义市场经济体制、中国特色社会主义法治体系不断健全和完善, 将为民营经济发展提供更为坚强的保障”。2024年3月8日, 《全国人民代表大会常务委员会工作报告》明确提出“制定……民营经济促进法”, 标志着促进民营经济立法已经上升为国家战略。党的二十届三中全会再次强调“制定民营经济促进法”。2024年10月10日, 司法部、国家发展改革委员会在门户网站发布了《中华人民共和国民营经济促进法(草案征求

^{*} 基金项目: 本文受教育部哲学社会科学研究重大专项项目“社会主义法治建设实践与中国自主法学知识体系构建”(项目编号: 2023JZDZ012)的资助。

意见稿)》(以下简称《草案征求意见稿》),向全社会公开征求意见。可见,民营经济促进法将是未来党领导民营经济发展的重要制度依据(石云鸣和姚桓,2024),也是完善民营经济发展体制机制的关键一环(罗知,2023)。

现有对民营经济立法的研究主要集中在以下五个方面:一是理论基础。王轶(2024)指出,促进民营经济的立法应以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,遵循平等和自由的原则。二是立法依据与定位。牛文杰和姚轩鸽(2024)认为,民营经济立法的逻辑基础在于“做大蛋糕”。赵树文(2024)认为,民营经济促进法的立法支点在于其法律位阶的提升。陈云良(2024)讨论了在国家层面为民营经济制定专门立法的必要性,主张采取“促进型”立法方式,平衡权威性规定与激励机制的双重需求。张琳(2022)则提倡立法方式从“促进型”向“激励型”转变。三是历史视角的立法回溯。张琳(2021)追溯了中国民营经济立法的演变,识别出从“认可型”到“管理型”再到“促进型”立法的变化模式,从而为当前和未来改善营商环境的立法提供了历史背景。四是立法面临的挑战与困境。江必新和曹梦娇(2024)从法律角度分析了民营经济面临的挑战,包括立法供给不足、执法随意、产权保护不足等问题,建议加快制定促进民营经济的法律。陈云良和朱文辉(2024)认为,民营经济发展面临产权受损、融资难、经营困难、市场准入局限等现实问题。五是围绕草案的制度解构与完善。有从整体角度进行全景式的研究,如蒋悟真(2024)从草案的立法理念、理解使用与制度转化三方面分析未来民营经济促进法的规范体系。刘俊海(2025)认为,该法应确立地位平等、共同发展、公平竞争、互利合作、平等监管与平等保护六项核心原则。王利明(2024)认为,草案应以对民营经济组织及其经营者财产权利、人身权利和经营自主权的行政、司法保护为重点。李建伟(2025)则强调民营经济促进法中实质平等理念的立法表达。

在上述研究基础上,本文采用比较分析与规范分析相结合的方法,以期系统地探讨民营经济促进法的制定问题。通过比较分析的方法,本文在考察美国、德国、日本中小企业促进法制度的基础上,分析其立法模式、制度设计和实施效果,从中汲取有益经验,为我国民营经济促进法的制定提供参考。同时运用规范分析的方法,立足《草案征求意见稿》,分析其优缺点,为民营经济促进法的制定提供建议。

二、民营经济促进法的法理依据与域外经验

(一)法理依据:宪法保护原则与经营自由原则

在法理依据层面,民营经济促进法一方面要在法治场域中获得正当性,另一方面要符合市场运行的逻辑。因此,法理依据以宪法保护原则和经营自由原则为中心。

1. 宪法保护原则

2004年宪法修正案将“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”写入宪法，标志着非公有制经济的宪法地位得到确立，为民营经济促进法的制定提供了最高层级的法理依据和宪法表达。宪法保护原则有效反对了民营经济的“过时论”和“离场论”，引领着民营经济的经营自由（任力和何苏燕，2024；唐晨，2024）。

2. 经营自由原则

1993年“社会主义市场经济”入宪，党的十八届三中全会提出“使市场在资源配置中起决定性作用”。经营自由代表了肯定“竞争是中性”的客观市场经济规律（李双金，2023），良好的市场环境才能为民营经济提供生存空间。

（二）功能定位：民营经济促进法在市场经济法律体系中的地位与作用

民营经济促进法具有多重功能，全面支持和规范民营经济的发展（吴文新和张芮昕，2023）。首先，发挥保障功能，明确民营企业的法律地位，保护其产权和知识产权，确保其在市场竞争中的平等地位，从而维护民营经济主体的合法权益。其次，该法具有促进功能，通过破除制约民营经济发展的体制机制障碍，提供必要的政策支持和资源保障，在高质量发展的背景下鼓励民营企业创新和转型升级，为民营经济发展创造有利条件。第三，发挥规范功能，规范“官民”关系，规制民营企业与其他市场主体的关系，以及规范民营企业内部治理（于文豪，2023）。最后，该法还具有引导功能，引导民营企业践行社会责任，促进民营经济与其他所有制经济的融合发展，并引导民营经济参与国家重大战略，推动民营经济健康有序发展，为中国式现代化增添力量（徐政等，2024）。

（三）域外民营经济立法经验考察

域外民营经济立法分为大陆法系和英美法系两大派系，前者以美国为代表，后者以德国和日本为代表。在借鉴其立法经验时，要以中国立场和中国问题为基石进行比较分析和借鉴。

首先，美国的中小企业法案体系以《小企业法》为核心，强调法律制定和政策实施都应顺应市场规律（李俊江和范思琦，2010）。1953年，美国国会通过了《小企业法》，同时成立了小企业管理局（黄润，2014）。在《小企业法》的基础上，美国还制定了一系列专门法案，以应对中小企业发展中的具体问题。例如，1958年的《小企业投资法》旨在解决中小企业融资难的问题，通过建立小企业投资公司体系，为中小企业提供长期资金支持（徐宝林，2007）。随后，陆续出台了《小企业经济政策法》《小企业经济政策法》《监管灵活性法》《准时付款法》《小企业创新发展法》《加强小企业研究发展法》《小企业投资法》和《小企业项目改进法》等法案。内容涵盖鼓励创新、监管豁免、税收减免、贷款便利、就业促进、融资畅通等多方面（程如烟，2005；杨嵩涛，2015）。美国中小企业法案体系的主要特点可以概括为：系统性、专门性、动态性和可操作性。系统性体现在法案涵盖了融资、创新、公平竞争等

多个方面，形成了完整的法律体系。专门性表现为设立了专门的小企业管理局，负责法案的执行和政策制定。动态性则体现在法案随经济发展不断修订和完善，如《小企业就业法案》就是为了应对金融危机而制定的。可操作性则体现在法案对各项支持措施的实施细则和操作流程都有具体规定。

其次，德国奉行社会市场经济体制，没有一部统一的中小企业法，对中小企业的促进汇聚市场、政府和中介机构三方面的作用，通过一系列法律法规共同构成中小企业促进法体系（张春风，2014）。在联邦层面，主要有《德国反限制竞争法》。该法的内部架构呈现禁止滥用市场支配地位和相对优势地位的二元规制体系（袁嘉，2021）。德国对待中小企业践行非歧视原则，设立了联邦卡特尔局以防止大企业利用自己的垄断地位挤压中小企业的生存空间，同时为中小型企业提供广泛的资助方案（黎娜等，2016）。为破解中小企业融资难的问题，打造优质中小企业群体，对中小企业进行税收优惠扶持（史世伟和向渝，2015；郭小东和朱洁，2012）。在州层面，州立银行也将中小企业的业务作为重点（傅勇，2014）。其中，既包括“自上而下式”的以政策手段来排除共同体内部发展中小企业的地区差异，也涵盖“自下而上式”的积极提高本地优势并加强与其他地区优势竞争的扶持中小企业的动力（盖伦等，2002）。

再次，日本的中小企业立法以《中小企业基本法》为核心，呈现出政府驱动的模式。日本的中小企业立法经历了从“弱者保护”到“积极支持”的转变，反映了日本经济结构和政策理念的变化。1963年制定的《中小企业基本法》是以“二重结构”论为指导，将中小企业视为经济中的弱势群体，强调扶弱政策。1999年，日本对《中小企业基本法》进行了全面修订，标志其中小企业政策的重大转变。新版基本法转向“支柱论”，强调中小企业的积极作用和创新能力。进入21世纪后，受日本经济长期处于停滞状态的影响，2010年6月通过了《中小企业宪章》，对《中小企业基本法》中未明确规范的税制、人才培养、环境问题、女性就业、残疾人雇佣、国际交流等方面进行具体规定（韩昌善，2024）。除此之外，日本还制定了一系列具体法案来落实基本法的精神。日本中小企业在以上规范体系中与不同规模企业关系之间找准了自己的生态位（范思琦，2019）。新冠病毒疫情后，日本更注重从金融扶持到创新支持中小企业，使得数字经济成为日本中小企业疫情下发展的突破口（杜传忠和薛字择，2022）。换言之，日本中小企业法制的特点可以概括为基本法引领、政策连续性、创新驱动和灵活应对。基本法引领体现在通过基本法确立政策导向，其他法律予以细化。政策连续性表现为虽然政策有所调整，但总体上保持了连续性和稳定性。创新驱动体现为高度重视中小企业的创新能力，为其提供全方位支持。灵活应对则表现为根据经济形势变化及时调整政策，短期纾困与长期激励相结合（田正和江飞涛，2023）。

（四）域外立法模式比较分析与启示借鉴

通过对美国、德国和日本的中小企业立法经验的考察，可以发现一些共性特征和差异性。共性特征主要包括：三国都建立了以基本法或核心法为主，辅以专门法律的

系统性法律体系；同时，均高度重视中小企业的创新能力，通过立法和政策引导中小企业进行技术创新；解决中小企业融资难问题；维护公平竞争环境，防止大企业滥用市场支配地位。差异性主要表现在：立法模式上，美国采用统一的联邦立法模式，德国采用联邦与州分权立法模式，日本则是以基本法为引领的立法模式；政策重点上，美国更注重为中小企业创造机会，德国更强调维护公平竞争环境，日本则经历了从保护弱者到支持创新的政策取向转变。

由此可见，我国制定系统性的民营经济促进法在国际上不是“孤例”。然而，在借鉴域外经验时也要注意其限度。应以“共时性”上的制度差异为思考前提，我国的政治体制、经济体制与美德日三国存在显著差异，不能简单照搬照抄。同时，应从“历时性”上注意各个国家发展阶段的不同。我国仍处于经济转型期，面临的问题和挑战与发达国家不尽相同。此外，在内部构造上要注意产业结构差异。我国民营经济的产业分布与发达国家存在差异，政策重点可能不同。因此，在借鉴域外经验时，我国需要立足自身实际，结合我国民营经济发展的特点和面临的具体问题，有选择地吸收国外有益经验，同时进行本土化创新。

三、《草案征求意见稿》的理论重构与完善

《草案征求意见稿》共九章七十七条，立法思路注重将改革开放以来，特别是党的十八大以来党中央和国务院发展民营经济的理念、路线、方针、政策通过法定程序转化为法律，达到实施促进民营经济的法律就是贯彻党发展民营经济的意志的效果（张璐皓，2024a）。由此可见，现有对民营经济促进法的立法建议应避免另起炉灶或者闭门造车，而是应紧紧围绕《草案征求意见稿》进行理论重构和完善。

（一）促进民营经济的政治保障

首先，在宏观的政治引领上，《草案征求意见稿》深入贯彻习近平总书记关于民营经济发展的重要指示精神，在第2条第1款规定，为了确保开展促进民营经济发展工作的正确政治方向，应坚持中国共产党的领导、坚持以人民为中心、坚持中国特色社会主义制度。第5条针对民营经济组织和经营者再次重申了党的领导、坚持中国特色社会主义制度的思想政治引领的作用。

其次，在中观的党组织作用和微观的党员作用上，第34条规定民营经济组织中的中国共产党的组织和党员要分别发挥政治引领作用和先锋模范作用。由于民营经济企业中可能存在少数党派组织和党员，第34条将政治引领作用和先锋模范作用限定为“中国共产党的组织和党员”体现了用词的精准性。

最后，在政治意识层面，第35条规定民营经济组织应当围绕国家工作大局发挥作用，即应具备“大局意识”。此条意欲将党的“四个意识”的组织文化移植到民营经济组织的价值取向和行为规则之中（刘涇和程竹汝，2019），从而以党的先进性带动民营经济发展效率的提高。

然而，在政治保障方面，仍有进一步完善的空间。应将党的政治引领与民营经济的组织建设相结合，即实现政治性与经济性的统一。第34条仅规定民营经济组织中中国共产党的组织和党员应按照党章和党内法规开展党的活动，这是党组织和党员政治性的体现。同时，党组织和党员也应在合法合理制定的公司章程内进行活动，公司章程是公司内部的“最高行为准则”，党组织和党员遵守公司章程就是尊重经济活动客观规律的经济性的体现。因此，建议第34条在原有草案的基础上增加一款，“党组织和党员须严格遵守经由法定程序制定的公司章程，尊重经济活动的客观规律。”

（二）促进民营经济法的核心理念

促进民营经济法的核心理念体现在立法目的中。《草案征求意见稿》第1条开宗明义指出，立法目的是“为优化民营经济发展环境，保证各类经济组织公平参与市场竞争，促进民营经济健康发展和民营经济人士健康成长”。

促进民营经济法的立法目的便是优化民营经济发展环境，具体包括为民营经济发展创造良好的制度环境和营商环境。一是法治环境。健全保护民营经济的法律体系，《草案征求意见稿》的出台首先在科学立法环节为促进民营经济发展注入强心剂。二是市场环境。维护公平竞争的市场秩序，打破行政垄断和地方保护主义。以市场为导向、尊重市场规律。《草案征求意见稿》第2条第2款规定，发挥市场在资源配置中的决定性作用。可见，应允许和鼓励通过市场竞争实现企业的优胜劣汰，同时鼓励民营企业根据市场需求进行生产经营决策。三是政务环境。简政放权，提高行政效率，降低制度性交易成本。政府在尊重市场规律的基础上，发挥应有的引导和服务作用。例如，第16、17条规定，应制定和实施国家发展战略，为民营经济发展指明方向。具体包括支持民营经济组织参与国家重大战略和重大工程、发布鼓励民营经济投资重大项目信息。四是社会环境。《草案征求意见稿》第5条第2款规定，培育和弘扬企业家精神。营造尊重企业家、支持创新创业的社会氛围。

此外，《草案征求意见稿》的第1条规定：“根据宪法，制定本法。”在序言中明确其宪法依据，显示出民营经济促进法的制定应充分体现宪法精神，符合立法程序，内容科学合理（石佳友，2020）。不仅仅是立法，在执法、司法与守法层面，也应确保相关法律法规得到严格执行，提高执法透明度，保障民营企业在司法过程中的合法权益，实现司法公正，培养全社会尊重和保护民营经济的法治意识。换言之，应为民营经济发展提供坚实的法治保障。

（三）促进民营经济法的基本原则及其具体规定

《草案征求意见稿》第3条第3款规定，坚持平等对待、公平竞争、同等保护、共同发展四个原则。

首先，平等对待原则是民营经济促进法的核心原则。“平等”一词在《草案征求意见稿》一共出现了9次。《草案征求意见稿》第3条第3款对平等对待原则进行了阐述，“民营经济组织与其他各类经济组织享有平等的法律地位、市场机会和发展权

利”。平等对待原则主要强调公私之间的平等，分为形式平等对待和实质平等对待（张勇和郑梦蝶，2024）。前者是一种机会平等，具体包括以下三項内容：一是市场准入平等。《草案征求意见稿》第10条确立了全国统一的市场准入负面清单制度，保障民营企业与其他所有制企业享有同等的市场准入权。应注意的是，负面清单制度应同时建立动态调整机制（孔祥利和张倩，2023）。二是要素和公共服务资源获取平等。《草案征求意见稿》第12条保障民营经济组织在资金、技术、人力资源、数据、土地及其他自然资源等各类生产要素和公共服务资源获取方面的平等权利。三是政府服务平等。《草案征求意见稿》第13、14、24、25、29条要求政府部门在提供公共资源交易、融资、国家科技攻关项目申报和平台设施开放等公共服务时对民营企业给予与其他企业同等的待遇。后者是一种结果平等，主要是产权保护，禁止任何形式对民营企业产权的歧视性政策和做法。《草案征求意见稿》第56条规定，任何单位和个人不得侵犯民营经济组织及其经营者的合法权益。然而，定分是止争的前提，应突出对民营经济组织及其经营者产权的保护，建议在总则前半部分增设“国家大力保护民营经济组织及其经营者的合法产权”相关内容。

其次，公平竞争原则由《草案征求意见稿》第二章“公平竞争”所承接。公平竞争原则是民营经济促进法的立法理念之一，《草案征求意见稿》第1条便规定，要保证各类经济组织公平参与市场竞争。第6条规定，公平竞争是民营经济组织及其经营者的社会责任之一。第37条规定，民营资本应提升核心竞争力。在制度落实上，从外部监督而言，第11条第2款规定，市场监督管理部门负责接受针对有碍公平竞争的政策措施的举报；从内部自纠自查而言，又细分为政策措施发布主体的自查和反不正当竞争的横向监督。针对发布主体的自查，第11条第1款创造性地规定了各级人民政府及其有关部门的公平竞争审查机制，政策措施施行前进行审查、施行中定期评估、施行后清理废除。公平竞争审查制度应明确审查标准，并引入第三方评估机制。针对反不正当竞争的横向监督，第15条规定，反垄断和反不正当竞争执法机构预防和制止滥用行政权力排除或者限制竞争的行为。通过反垄断和反不正当竞争的方式促进竞争和创新的平衡，属于政府内部的部门间监督。在责任归属上，第69条第1款规定，未经公平竞争审查或者未通过公平竞争审查出台政策措施由权力机关责令改正，造成不良后果或者影响的，依法给予处分。该款表述似乎认为公平竞争只应在政策措施出台前进行，但结合第11条第1款的表述，公平竞争审查机制发生在政策措施的全过程。同时从实践运行的逻辑角度审视，政策措施可能因为时间的变迁和社会经济形势的变化而有违公平竞争。因此，该款表述宜修改为，“未经公平竞争审查或者未通过公平竞争审查出台政策措施、出台政策措施后公平审查认为有违公平竞争而未及时修订政策措施、未定期评估或者清理废除有违公平竞争的政策措施的”。

再次，同等保护原则有多种规范面向。一是同等保护不是平均保护。例如，第20条规定金融机构对小型微型民营经济组织的特殊倾斜保护，即按照特殊弱势保护原则，扶持小微型民营经济组织的发展。二是保护形式多样，第33条第2款规定为民

营经济组织提供知识产权维权援助以保护民营经济组织及其经营者的原始创新，拓展了法律援助的范围。同时，第51条规定，建立健全行政执法违法行为投诉举报处理机制。防止“以刑化债”，禁止利用行政、刑事手段违法干预经济纠纷。三是在保护范围上辐射至海外，第55条规定，完善民营经济组织及其经营者的海外利益保障机制。该条规定虽然体现了对民营经济“走出去”的支持，但也存在一定的模糊性。一方面，缺乏具体的操作路径和保障措施，像如何应对海外投资面临的法律风险、经济风险以及非经济因素带来的安全风险等问题。另一方面，第43条要求民营经济组织及其经营者遵守所在国家或地区的法律，但未明确如何在法律冲突或法律环境不稳定的情况下提供支持。对此，可在第55条通过“列举+兜底”的方式细化海外利益保障机制，将“完善海外利益保障机制”修订为“通过设立海外法律服务中心或专项援助基金、利用外交渠道与重点投资地区建立沟通机制、加大与主要投资目的国签订双边或多边投资保护协定的力度、探索建立海外利益保险制度等方式完善海外利益保障机制”。概言之，应给予民营经济组织及其经营者国际化支持，支持有条件的民营企业“走出去”，参与国际竞争，争夺国际市场利润（朱鹏华，2023）。

最后，共同发展原则应从“共同”和“发展”两个维度进行解剖。民营经济已从“扩张”迈向“深化”的高质量发展阶段（冒佩华和杨浩宇，2023）。因此，共同发展将成为该法的基本原则之一，以提升民营企业的发展韧性。一是共同维度，从《草案征求意见稿》第2、3条可以看出，共同发展原则在所有制层面来源于“国家坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展”的基本经济制度。二是发展维度，共同发展原则来源于高质量发展的经济理念和两个“毫不动摇”的政治理念。第27条显示出民营经济组织在发展新质生产力中的作用。新质生产力的发展思维符合新发展理念，具有高科技、高效能、高质量特征（张珺皓，2024b）。该条鼓励和支持民营企业技术创新、管理创新和商业模式创新。宜将发展新质生产力提升至总则的高度，以统领第四章科技创新，同时更加突出民营经济组织在创新发展中的核心作用。此外，为防止民营资本的无序扩张，第37条规定引导民营资本健康发展。三是人才培养。《草案征求意见稿》第48条支持民营企业加强人才培养和引进，提高人力资本水平。

遗憾的是，《草案征求意见稿》未在共同发展原则的基础上进一步提出“共同富裕”原则，需要在未来草案修订的时候加以注意。在所有制层面，共同富裕的价值理念能够包容多种所有制共生共存。民营经济是实现社会财富增长的重要源泉，也是实现第三次分配的重要途径（张文武，2024）。《草案征求意见稿》第42条便规定，引导民营经济组织自愿参与公益慈善事业、应急救援等活动以促进第三次分配。民营经济能够在发展中促进就业和改善民生。第41条规定“促进员工共享发展成果”，这是共同富裕原则最直接的体现。民营经济的逻辑起点是自身利润的最大化，在鼓励民营经济创造物质财富的同时，共同富裕从上层建筑的角度对其发展方向起到纠偏作用（张存刚和韩鸿飞，2024），体现了市场逻辑和社会逻辑的统一。目前《草案征求意见稿》对于民营经济在促进共同富裕中的作用尚未形成系统性制度安排，相关条款更

多集中在引导性规定上。未来,可对“共享”的实现形式、评估标准以及法律保障进一步细化。

(四) 核心概念的内涵与外延

《草案征求意见稿》第九章“附则”第76条对民营经济组织的概念和外延做出了界定。然而,将民营经济组织概念限定为“由中国公民控股或者实际控制”,忽略了无控股股东、无实际控制人的企业。鉴于此,有两种修订方式:一是将表述改为“排除式”,将国有性质、集体性质和外商性质的企业排除在外的所有经济组织;二是将“由中国公民控股或者实际控制”修订为“由中国公民控股、实际控制或者其他形式”。此外,在《草案征求意见稿》中出现了民营经济组织及其经营者,对经营者也应加以界定。因为在民营经济组织中同时有党组织,要避免党的支部书记与经营者相混淆。

(五) 其他核心制度

第一,信息公开制度。《草案征求意见稿》第30条规定,强化标准制定的信息公开。第46条规定,政府和有关部门应及时公开涉及民营经济的优惠政策适用范围、标准、条件和申请程序等。

第二,第26、51、53条规定建立健全信用信息归集共享机制,以实现分级分类管理和健全失信惩戒和信用修复制度。

第三,针对远异地执法,第62条规定,建立健全异地行政执法协助制度。然而,针对社会上现在频发的“远洋捕捞式”执法,一是执法收入应统一上缴中央财政,打击“远洋捕捞式”执法的营利性。二是应建立启动条件和审批程序。启动异地执法应具备充分的证据基础,并满足合乎比例性原则。必须经过严格的层级审批程序,由省级或以上行政主管部门授权,确保执法行为合法、合理。三是强化异地执法协助机制。明确协助义务和分工,规定协助请求的形式和程序。加强执法行为的法律监督。完善执法备案和审查制度,设立异地执法行为投诉机制。四是强化执法透明度。要求执法部门公开执法依据、行动方案以及相关处罚决定,确保执法行为经得起公众监督。推动通过信息技术手段记录执法过程,如使用执法记录仪等。五是建设全国统一的执法信息平台,推动区域联动执法机制。六是增强执法对民营经济的服务意识,倡导柔性执法和教育引导。七是引入第三方监督机制。允许行业协会、商会等第三方机构对执法行动进行监督,确保执法透明、公正。

第四,第65至68条分别规定了国家机关、事业单位、国有企业和大型企业及时支付账款的义务,并建立人民法院完善拖欠中小民营经济组织账款案件审判执行工作协调机制。同时,县级以上地方人民政府要保障账款及时支付。第68条是重点,与民营经济组织的守法履约从政府做起,建立诚信服务型政府,明确了政府在经济活动中的带头示范作用,更将诚信履约上升为政府治理能力和形象的重要体现。

第五,第54条规定,建立健全矛盾纠纷多元化解机制。除此之外,可以考虑对民

营经济组织的司法救助。对确因经济困难无力支付诉讼费用的民营企业，可以通过缓交、减交或免交诉讼费用的方式给予司法救助。

第六，在公司治理方面，《草案征求意见稿》有进一步完善的空间。首先，应规范民营企业的治理结构和内控机制。一是优化股权结构。例如，对家族企业，建议完善股权转让和继承机制，避免股权纠纷或因家族内部问题影响企业稳定性（彭华涛等，2024）。二是强化监事会功能，建立健全内部控制体系。企业需建立风险识别与防控机制，涵盖合规风险、市场风险和运营风险。其次，应建立统一的涉企收费目录，实行动态管理，及时清理不合理收费项目（彭飞等，2020），建立收费监督机制，包括设立监督举报平台和强化审计监督。

四、民营经济促进法的体系性融贯

如果说基于《草案征求意见稿》进行民营经济促进法的立法理论重构与完善是从该法的内部视角进行审视，那么为了实现内外平衡，有必要从外部视角进行体系性的融贯安排。

（一）法律协调：与现有法治体系的衔接与冲突解决机制

《民营经济促进法》作为一部新的法律，必须与现有法律体系实现良好衔接，以确保法律实施的一致性和有效性。在《草案征求意见稿》第4条、13条、53条、57条、58条、59条、68条和72条中，“依照法律法规”“依照法定权限”等表述均表明了需要与已有的法治体系形成体系性融洽，消除适用上的矛盾。但“依照”的立法话语存在语焉不详，需要进一步进行厘清。

首先，与民商事法律的协调。《民法典》《反垄断法》《反不正当竞争法》和《中小企业促进法》等法律与《民营经济促进法》存在潜在的交叉领域，需要明确各自的适用范围和优先顺序。例如，在市场准入方面，《民营经济促进法》可以与《反垄断法》形成互补，前者重点解决行政性垄断问题，后者主要规制经营性垄断行为。其次，要注意与行政法律法规的衔接。《民营经济促进法》应明确政府在促进民营经济发展中的责任和界限。最后，与《刑法》等犯罪评价体系规范相衔接。《民营经济促进法》的平等保护原则应与刑法上的平等原则相契合（何燕华和张睿琳，2025），应以法益的可修复性作为企业犯罪治理的重要内容，促使企业复归社会，倡导“恢复性司法”。此外，支持新闻媒体对《民营经济促进法》的实施情况进行舆论监督。

（二）执法监督：多元共治的执法监督体系构建

《草案征求意见稿》总则第4~7条分别明确了各级政府及其部门、民营经济组织及其经营者、工商业联合会等组织的责任与义务。可见，为确保《民营经济促进法》得到有效实施，需要构建一个多元主体参与的执法监督体系，以体现多元共治的理念（段威，2024）。

一是坚持党内监督为主（杨建军和曹锐，2023），可由中央财经委员会牵头，定

期召开会议,协调解决执法过程中的重大问题,负责监督各级政府和部门落实《民营经济促进法》的情况。二是全国人大及其常委会应将《民营经济促进法》的实施情况纳入监督计划,采取听取和审议专项工作报告、监督计划预算执行情况、执法检查、备案审查、专题询问等各种监督形式(许安标,2021)。地方各级人大应结合本地实际,对《民营经济促进法》的实施情况进行监督。三是加强司法权监督行政权,检察机关应将民营经济领域的违法行为纳入法律监督范围,依法对侵犯民营企业合法权益的犯罪行为提起公诉。法院应及时通过审判程序对违反《民营经济促进法》的行政行为依法予以纠正。四是建立民营企业维权热线和网络平台,方便企业举报违法行为和不当做法。运用行业法治,鼓励行业协会等社会组织发挥自治力量参与监督,定期收集和反馈民营企业的意见和建议。

结语

尽管目前我国已经出台了《草案征求意见稿》,但仍有许多关键领域和具体问题需要进一步细化和完善,从而在法治轨道上促进民营经济的健康发展。在法治场域中,应厘清民营经济促进法的“应然”,以观照《草案征求意见稿》的“实然”,从而为紧锣密鼓进行的立法提供一些学理性思考、审视和判断,采取一种平衡之道,助力民营经济立法航行致远。

参考文献

- [1] 陈云良,朱文辉.民营经济发展的四大现实问题及其法治纾解[J].探索与争鸣,2024(12):162-170.
- [2] 陈云良.民营经济专门立法的理据、定位及体系表达[J].广东社会科学,2024(3):247-260.
- [3] 程如烟.制定灵活性法规促进中小企业发展——美国小企业署2004年《小企业经济》报告述评[J].中国软科学,2005(9):156-158.
- [4] 杜传忠,薛宇择.新冠疫情后日本中小企业扶持体系及发展路径建设[J].现代日本经济,2022(3):26-38.
- [5] 段威.多元共治下民营经济发展法治模式论纲[J].北方法学,2024(2):22-33.
- [6] 范思琦.日本中小企业生态位演化研究及经验借鉴[J].现代日本经济,2019(2):59-68.
- [7] 傅勇.德国中小企业融资体系[J].中国金融,2014(4):78-80.
- [8] 盖伦,菲尔哈勃,魏玮.对德国中小企业促进体制的评估[J].经济社会体制比较,2002(4):62-72.
- [9] 郭小东,朱洁.国内外破解中小企业融资难经验借鉴与启示[J].经济问题探索,2012(3):90-92.
- [10] 韩昌善.日本优化中小企业营商环境法治保障研究[J].东疆学刊,2024(3):59-67.
- [11] 何燕华,张睿琳.民营经济的刑法保护:规范演进、现实问题与完善路径[J].吉首大学学报(社会科学版),2025(1):105-115.
- [12] 黄润.美国小企业就业法案的启示[J].中国金融,2014(23):67-69.
- [13] 江必新,曹梦娇.论民营经济的高质量发展及其法治保障[J].广东社会科学,2024(3):261-270.
- [14] 蒋悟真.民营经济促进法立法理念及其制度实现[J].东方法学,2024(6):28-40.
- [15] 孔祥利,张倩.市场准入负面清单制度引导规范民营经济发展的价值导向、制度安排与施策重点[J].南开经济研究,2023(12):65-80.
- [16] 黎娜,汪洁,陈奕霏.发达国家中小企业融资政策与学术支持[J].学术界,2016(5):228-237.
- [17] 李建伟.民营经济促进法中实质平等理念的立法表达[J].法治研究,2025(1):33-45.
- [18] 李俊江,范思琦.中小企业自主创新与风险投资的关系——美国小企业的经验与启示[J].吉林大学社会科学学报,2010(5):62-69.

- [19] 李双金.改革开放以来中国民营经济发展的理论探索[J].上海经济研究,2023(7):53-63.
- [20] 刘涇,程竹汝.论“四个意识”的理论逻辑[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2019(2):14-22.
- [21] 刘俊海.论民营经济促进法的六项核心原则[J].法治研究,2025(1):59-76.
- [22] 罗知.支持民营经济发展壮大的对策建议[J].人民论坛,2023(15):76-79.
- [23] 冒佩华,杨浩宇.发展壮大民营经济的理论逻辑与现实进路[J].上海经济研究,2023(6):29-40.
- [24] 牛文杰,姚轩鸽.民营经济立法的逻辑基础与完善趋向——兼评《民营经济促进法(草案征求意见稿)》的相关规定[J].中国矿业大学学报(社会科学版),2025(1):128-139.
- [25] 彭飞,毛德凤,吕鹏.降费政策有效性评估:来自中国私营企业的证据[J].经济学动态,2020(8):54-69.
- [26] 彭华涛,胡亮,潘月怡.代际涉入与家族企业战略创业行为研究[J].管理学报,2024(11):1651-1659.
- [27] 任力,何苏燕.习近平关于民营经济重要论述的理论贡献与实践意义——基于“晋江经验”的分析[J].中国经济问题,2024(1):7-16.
- [28] 石佳友.民法典的立法技术:关于《民法总则》修改的几点思考[J].法律科学,2020(2):70-78.
- [29] 石云鸣,姚桓.党领导民营经济发展壮大的历史脉络和学理逻辑[J].北京行政学院学报,2024(2):43-54.
- [30] 史世伟,向渝.高科技战略下的德国中小企业创新促进政策研究[J].德国研究,2015(4):98-108+143.
- [31] 唐晨.平等保护民营经济经营自由的宪法逻辑——基于我国《宪法》第11条的展开[J].中国政法大学学报,2024(4):106-120.
- [32] 田正,江飞涛.新冠肺炎疫情冲击下日本中小企业政策及其启示[J].经济社会体制比较,2023(2):165-176.
- [33] 王利明.民营经济促进法:民营经济组织及其经营者权益保障法[J].学术探索,网络首发[2024-10-30]:1-11.
- [34] 王轶.民营经济促进法的立法原则[J].广东社会科学,2024(3):240-246.
- [35] 吴文新,张芮昕.新时代引导民营经济助推共同富裕的实践思考[J].管理学报,2023(1):1-15.
- [36] 徐宝林.美国“小企业投资公司计划”及启示[J].经济纵横,2007(3):63-64.
- [37] 徐政,吴晓亮,郑霖豪.民营经济推进中国式现代化:困境与路径[J].当代经济管理,2024(4):37-46.
- [38] 许安标.坚持正确监督、有效监督——新时代加强改进人大监督工作的实践与探索[J].中国法律评论,2021(5):1-16.
- [39] 颜爱民.回顾与展望:改革开放与民营经济[J].人民论坛,2023(7):20-23.
- [40] 杨建军,曹锐.论党和国家权力监督制度的体系化[J].法治研究,2023(5):108-121.
- [41] 杨嵩涛.美国小企业法律制度的发展演变及启示[J].现代管理科学,2015(1):45-47.
- [42] 于文豪.民营经济平等发展的内涵与制度体系[J].华东政法大学学报,2023(6):37-52.
- [43] 袁嘉.数字背景下德国滥用市场力量行为反垄断规制的现代化——评《德国反限制竞争法》第十次修订[J].德国研究,2021(2):86-104.
- [44] 张春风.发达国家中小企业扶持政策比较及启示[J].社会科学战线,2014(6):67-73.
- [45] 张存刚,韩鸿飞.再论民营经济的内涵、性质和作用——与周文等学者商榷[J].当代经济研究,2024(3):70-79.
- [46] 张珺皓.论中国式法治现代化中“法治场域”概念的证立[J].湖南社会科学,2024a(2):121-134.
- [47] 张珺皓.新质生产力的法治保障研究[J].新疆社会科学,2024b(3):107-117.
- [48] 张琳.营商环境视域下民营经济立法功能变迁[J].地方立法研究,2021(5):52-65.
- [49] 张琳.论民营经济的激励型立法[J].东方法学,2022(3):185-200.
- [50] 张文武.民营经济促进共同富裕:理论澄清、逻辑机制与现实路径[J].社会科学研究,2024(3):69-75.
- [51] 张勇,郑梦蝶.民营经济刑法保护的公平价值及其实现[J].河北法学,2024(4):42-59.
- [52] 赵树文.民营经济促进法的立法建构——兼评《中华人民共和国民营经济促进法(草案征求意见稿)》[J].学术论坛,2024(6):1-20.
- [53] 朱鹏华.民营经济高质量发展的基础、挑战与路径[J].理论视野,2023(4):45-51.

【作者简介】张珺皓:吉林大学理论法学研究中心博士研究生。研究方向:数字法学。

On Foreign Reference and China's Exploration in Formulating the Private Economy Promotion Law

ZHANG Jun-hao

(Centre for the Study of Theoretical Law, Jilin University, Changchun 130015, China)

Abstract: The jurisprudential basis for legislating the Private Economy Promotion Law lies in constitutional protection principles and business freedom principles, with the law serving functions of protection, promotion, regulation, and guidance. Based on reference to relevant legislative experiences such as the U.S. Small Business Act system, German SME promotion legal norms, and the evolution and institutional innovation of Japan's Basic Law for Small and Medium-sized Enterprises, this paper comparatively analyzes the common characteristics and differences of typical foreign legislative models, revealing their implications and limitations for Chinese legislation. From an internal perspective, theoretical reconstruction and improvement should be made based on the Private Economy Law (Draft for Comments) in terms of political guarantees, core concepts, basic principles and specific provisions, the connotation and extension of core concepts, and other core systems. Meanwhile, from an external perspective, systematic coherence construction of the Private Economy Promotion Law should be carried out to form connection and conflict resolution mechanisms with the existing legal system and to build a multi-subject law enforcement supervision system. In the field of rule of law, the "ought to be" of the Private Economy Promotion Law should be clarified to examine the "is" of the "Draft for Comments", thereby providing some theoretical thinking, review, and judgment for the ongoing legislation.

Keywords: private economy; promotion law; legislation; rule of law system

(责任编辑: 马莹)

(上接第44页)

Research on the Influence of the New Quality Productivity on the Unified National Market: Data Analysis Based on 226 Prefecture-level Cities

HUANG Zheng-song¹, SHAN Ling-tao¹ & XU Zheng²

(1. School of Applied Economics, Guizhou University of Finance and Economics, Guiyang 550025, China; 2. Economics Teaching and Research Department, Jiangsu Provincial Party School of the Communist Party of China, Nanjing 210009, China)

Abstract: The Third Plenary Session of the 20th CPC Central Committee has conducted in-depth research on further comprehensively deepening reform and promoting Chinese-style modernization. Its issues and decisions have a positive impact on promoting the unified national market and improving the new quality productivity, so as to promote high-quality economic development. Based on the panel data of 226 prefecture-level cities in China from 2012 to 2022, the influence of the development level of China's new quality productivity on the construction of unified national market is deeply analyzed through the intermediary effect test. The research results show that the new quality productivity has a positive impact on the construction of unified national market. The higher the development level of new quality productivity, the greater the degree of market segmentation inhibition, and the faster the construction and development of unified national market. This positive effect is particularly significant in eastern and northeastern regions, non-provincial capital cities and non-resource-based cities. New quality productivity promotes the construction of the unified national market through the optimization of industrial structure and business environment. Finally, this research reveals the key role of the development level of new quality productivity in promoting the development of the unified market, and provides theoretical support and important reference for the high-quality economic development.

Keywords: new quality productivity; unified national market; industrial structure; business environment

(责任编辑: 任思雨)