

支撑企业家精神需要怎样的法治环境

□郑少华

近日,《中华人民共和国民营经济促进法(草案征求意见稿)》面向社会大众征求意见。“草案征求意见稿”在第5条明确提出:培育和弘扬企业家精神,引导民营经济组织经营者做爱国敬业、守法经营、创业创新、回报社会的典范,践行社会主义核心价值观,做合格的中国特色社会主义事业建设者。“培育和弘扬企业家精神”需要怎样的法治环境,又应如何将之作为主线与关键贯穿于《民营经济促进法》中,是当前必须回答的问题。所谓企业家精神,是一种重要的生产要素,也是经济持续增长的最重要驱动力。

企业家精神至少包含以下几个方面:首先是创新精神和冒险精神,能够极大地开通市场的深度与广度,促进产业的迭代升级与产品的不断创新;其次,是对市场机会的识别能力以及应付市场失衡的能力,能够促进市场的均衡发展与社会普遍繁荣;最后,是企业家的风险承担能力,使人们安然度过经济萧条时期,促进了经济社会的可持续发展。

我国改革开放40余年来,正是企业家精神的培育与弘扬,民营经济才具备“五六七八九”的特征,即贡献了

50%以上的税收、60%以上的国内生产总值、70%以上的技术创新成果、80%以上的城镇劳动就业、90%以上的企业数量。诚如习近平总书记指出的那样:“我国民营经济已经成为推动我国发展不可或缺的力量。”可以说,我国经济发展能够创造中国奇迹,民营经济功不可没。

法治是最好的营商环境,这也是党的二十届三中全会明确提出制定《民营经济促进法》的重要原因之一。在面临百年未有之大变局的背景下,全球化与反全球化激烈对抗,各主要经济体强化对资本与企业的吸引与争夺。如何培育和弘扬企业家精神,尽早实现法治化营商环境,是当下需要严肃对待的问题。

“人身与财产自由,不受非法侵犯。”是法治国家普遍遵循的基本原则,也是培育与弘扬企业家精神的重要基石。实践证明,只有保障企业家的人身与财产自由,加强民营企业产权保护,构建市场化、法治化的营商环境,才能激励民营企业把更多资源和精力配置到生产活动之中,激发民营企业发展活力。“草案征求意见稿”第七章以专章形式对民营企业权益保护作了规定,并明确,“民营经济组织及其经营者的人身权利、财产权利以及经营自主权等其他合法权益受法律保护,任何单位和个

人不得侵犯。”

公平竞争,也是弘扬企业家精神,推动社会持续繁荣的不二法门。对民营企业来说,公平竞争不仅体现在与不同所有制企业,无论是国有企业,还是外商企业获得同等对待,也体现在各项生产活动中,无论是在土地供应、政府采购、招投标、信贷、税收等方面都拥有公平参与竞争的资格。这才是市场经济条件下的以竞争中立为导向的公平竞争,也是企业家发挥其创新能力与冒险精神的必要条件。“草案征求意见稿”也以“公平竞争”专章对此予以规范。

在民营经济中,中小企业甚至小微企业占绝大多数,且在吸纳就业与创新方面发挥着不可替代的作用。同时,民营中小微企业也是培育与弘扬企业家精神的最好载体。因此,对于中小企业,特别是小微企业,在竞争中立的前提下国家应提供一系列包括企业组织形式、信贷税收等方面的扶植与支持措施。

总体来看,“草案征求意见稿”确定了保护民营企业家与民营企业的基石性原则与标准,但就培育和弘扬企业家精神的角度而言,还可以在以下几个方面进一步完善。

一是完善立法目的的表述。在该法的第1条中增加“培育和弘扬企业家精神”的表述,建议修改为: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,培育和弘扬企业家精神,促进民营经济健康发展和民营经济人士健康成长,根据宪法,制定本法。

二是强化法律正当程序。在当前背景下,一些地区为了增加地方财政收入,跨省非法扣押民营企业,非法查封民营企业财产,“异地逐利式执法”已成为破坏营商环境,侵犯企业家人身与财产自由的严重“公害”。对此,“草案”应强化拘捕、扣押、查封、冻结等的严格程序,并加重国家机关与工作人员违反法律正当程序的法律程序。建议在草案第71条增加“构成犯罪的,应当承担刑事责任”的规定,并对刑法相关条款予以修订,将“异地逐利式执法”作为相关刑罚的加重情节。

三是凸显对中小微企业的扶植与支持措施。在公平竞争的基准下,应在信贷税收等方面,明确为民营中小微企业提供符合市场经济观念充分的扶植与支持措施。建议《民营经济促进法》设“扶植支持”专章,明确对中小微企业予以信贷税收优惠、政府扶持基金优惠、中小企业卡特尔豁免等扶持措施。

(作者系上海政法学院副院长、教授、博导,中国环境资源法学研究会副会长,中国法学会经济法学研究会常务理事,上海市自贸区研究会会长。)

立法能否遏制“远洋捕捞”式趋利性执法乱象

□陈兵

近年来,涉民企的趋利执法和违规异地执法现象有抬头趋势,异地查处民营企业、抓捕企业负责人、查封巨额资金等“远洋捕捞”式执法屡见不鲜。例如,宁波某地办案机关对北京一家小额贷款公司人员进行抓捕,涉及几十人,尽管85%的借款人并无财产损失,但仍以诈骗罪立案抓捕;塞北某县的执法机关因一起2000元的产品购买报案,就大规模抓捕了广东一家保健品公司的董监高及员工,查封金额达数亿元。今年10月8日,国务院新闻发布会上,国家发展改革委主任郑栅洁指出,要规范异地行政执法行为,建立健全异地行政执法协助制度,防范选择性执法、趋利性执法。10月10日,《民营经济促进法(草案征求意见稿)》(以下简称“草案征求意见稿”)发布,其中规定“禁止利用行政或者刑事手段违法干预经济纠纷”。

早在2023年7月,《中共中央国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》就提出“防止和纠正利用行政或刑事手段干预经济纠纷”,为民营经济发展营造良好稳定的预期。今年,党的二十届三中全会中提出,要坚持致力于为非公有制经济发展营造良好环境和提供更多机会的方针政策。“草案征求意见

稿”更是通过专章共13条详细规定了对民营经济组织的权益保障,譬如,规定实施限制人身自由和查封、扣押、冻结涉案财物的强制措施应当严格依照法定权限、条件和程序进行;规范异地行政执法行为,建立健全异地行政执法协助制度。特别是第61条第2款更是明确用“‘禁止’替代了‘防止和纠正’利用行政或刑事手段干预经济纠纷”。

趋利性执法乱象沉疴已久,以往广泛讨论的“钓鱼执法”和最近已成热词的“远洋捕捞”皆是典型症状。执法活动天然伴随着维护公共利益的诉求,趋利性执法的核心也在于“利”,假借公共利益之名,行非法之实,将执法者的违法利益追求合理化,这既包括管辖地区的利益,也涵盖执法部门自身的利益乃至办案人员的个人利益。

数据显示,2024年上半年,全国非税收入21833亿元,同比增长11.7%,成为我国财政收入的主要增量,而罚没收入是非税收入主要来源之一。通过梳理相关执法案件,不难发现明显违背比例原则的执法皆指向数额较大的罚没金额,且经济欠发达地区执法部门到经济发达地区执法的情况居多。究其根源,地方财政“创收”成为了趋利性执法的主要诱因。同时,相关法律法规也存在漏洞,行政执法大多为“谁先立案谁管辖”,刑事管辖则连接众多更

是“沾边即管”。由于民营经济活动大都涉及网络交易等电子商务领域,管辖权往往难以确定,一些经济欠发达地区的司法机构为了查处更多涉案金额大的案件,四处寻找案源,甚至采用未立案先侦查的严重违法手段。

“草案征求意见稿”在法律层面对此类执法活动作禁止性规定,体现了理想的立法主观意愿和制度静态设置。然而,实际运行中,由于诸多影响制度动态效果的因素,制度实施的稳定性和确定性难以把握。可以预见,仅凭“草案征求意见稿”的规定,或难彻底根除趋利性执法等违法违规用权现象,还需从根本上降低地方财政对于罚没收入的依赖度。不仅要堵住趋利性执法的制度漏洞,还应在主观上提升监管执法主体对市场经济规律及法治的遵从度。最终,以市场营商环境的根本改变为抓手和目标来有效制止趋利性执法等违规异地执法行为。

这就意味着,持续深入优化营商环境,将促进民营经济发展作为系统工程,整体性回应多重复杂问题,是当前可以寻求的最优解。在立法方面,应以促进民营经济发展的基本法律为基础,通过行政法规、部门规章等细化其中的原则性条款;推动《优化营商环境条例》同上位法衔接更为密切;各省市促进民营经济高质量发展的地方性法规

可减少原则性规范的重复规定,注重贴合本地经济社会发展现状,直面突出问题。

“草案征求意见稿”中各项规定的落地离不开各项法律规范的综合施行。以违规异地办案为例,信息网络相关案件办理中管辖权的扩张无疑为其提供了制度便利,需要在相关法规或司法解释中对管辖权予以调整细化,罚没收入统一上缴、经费统一划拨,完善异地执法协调机制,实现多措并举、综合为治。司法机关应锚定高质量发展,利用检察建议等方式,切实发挥好法律监督作用。

在规范各项公权力行为的同时,也需要正视企业合规建设,从源头降低风险,引导帮助企业做好内部自律合规工作。良法更需善治,持续深入优化营商环境是一个系统工程,从立法、执法、司法到守法做到全过程、全场景地遏制趋利性执法乱象是关键。由此,方能共同夯实构建高水平社会主义市场经济体系和保护各类市场主体合法权益的法治底线。

(作者系南开大学法学院教授、博导、竞争法研究中心主任,中国法学会经济法学研究会常务理事。)

