

在实施中呈现《民营经济促进法》的价值

李友根

广受关注的《民营经济促进法》已于 2025 年 4 月 30 日通过并于 5 月 20 日起实施。法律的生命在于实施，纸面的法律、文本的法律只有转化为实践中的法律，成为人们行动的指南、决策的依据和交往的规则，才能真正实现其价值。为此，全社会更应认真地对待《民营经济促进法》的实施，笔者认为，有以下几点需要予以关注与重视。

以“平等发展权”为中心 维护民营企业权益

改革开放以来，我国的非公有制经济逐渐获得了宪法的确认。现行宪法第 11 条明确规定：“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。”1987 年的《城乡个体工商户管理暂行条例》和 1988 年的《私营企业暂行条例》以国务院行政法规的形式具体体现和落实了对个体经济、私营经济的鼓励、支持和引导。

但是，在社会舆论、学术研究以及政策与法律的制定实施中，一些争议和声音扰乱了人们的认识，进而影响、阻碍甚至破坏着非公有制经济的发展。于是，从 2002 年起，党中央提出了“两个毫不动摇”的基本方针，为宪法的规定提供了党的政策加持，向全社会表明了党中央支持非公有制经济发展的坚定态度。2024 年党的二十届三中全会《中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定》再次明确：“坚持和落实‘两个毫不动摇’。毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展。”

在全面依法治国的新时代，宪法的规定和党的政策虽然可以为人们提供根本法的保障和政治方向的引领，却无法为人们的具体行为决策、权益维护提供规则的依据，特别是司法救济中的请求权基础。这就需要具体的法律制度加以落实与转化，而这正是《民营经济促进法》制定的重大意义，也是未来该法实施的价值之一。

《民营经济促进法》第 3 条第 3 款第 2 句规定：“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。”据此，民营经济组织（包括民营企业和个体工商户，以下统一简称为“民营企业”）享有平等的发展权利。那么这一“平等发展权”能否成为今后民营企业寻求司法救济、提起诉讼的依据呢？在笔者看来，尽管平等发展权的主体、内涵等还可以继续探讨（例如是否可以包括平等准入权、平等经营权或竞争权、平等保护权等），

- 《民营经济促进法》规定的平等发展权，不仅有效地支撑了司法解释的合法性，更重要的是为今后企业的权益维护，特别是在行政垄断行为方面提供了坚实的权利基础。
- 保障平等对待或者反对所有制歧视成为《民营经济促进法》的一根主线，虽然《民营经济促进法》第 71 条内容既未规定如何启动，更未明确有权机关，但这些程序问题可以在法律实施中不断地予以探索、发展、充实与丰富。
- 促进型立法的实施与保障机制的特色在于借助立法机关对政府行为与绩效的审议与监督、上级政府及部门的考核与评估等机制，通过行政机关及其负责人员的各种奖惩来保障职责的履行。

但至少可以吸收或者取代“公平竞争权”等概念。依据最高人民法院关于《行政诉讼法》的司法解释第 12 条规定：被诉的行政行为涉及其相邻权或者公平竞争权的，属于行政诉讼法第 25 条规定的“与行政行为有利害关系”，从而当事人可以提起行政诉讼。但是，遍查我国相关法律法规，并无“公平竞争权”这一规定与概念。《民营经济促进法》规定的平等发展权，不仅有效地支撑了司法解释的合法性，更重要的是为今后企业的权益维护，特别是在行政垄断行为方面提供了坚实的权利基础。

以反歧视为主线全面落实 平等对待政策

我国宪法明确规定了平等原则，党的二十届三中全会决定也明确指出：“保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护。”由此，宪法规定和党的政策均要求对民营企业予以平等对待，包括平等的市场准入（获得和使用生产要素）、平等的竞争机会（参与市场竞争）、平等的法律保护。而不能获得平等对待，也就是遭受歧视待遇即所有制歧视。于是，保障平等对待或者反对所有制歧视就成为《民营经济促进法》的一根主线，通过一系列的具体规定，提供了丰富的救济渠道，形成该法的鲜明特色，也必将成为其实施过程中需要认真对待与探索的领域。

第 2 章的“公平竞争”区别于《反垄断法》及《公平竞争审查条例》，从反歧视、保障民营企业平等发展权或公平竞争权的角度，分别规定了市场准入负面清单、公平竞争审查、平等获得生产要素、政府政策及资源交易的平等对待等内容。此外，第 24 条规定了金融机构的平等对待、第 25 条规定了资本市场的平等对待、第 28 条规定了公共平台的平等对待、第 51 条规定了执法机关在行政处罚中的同等实施等。对于从事了歧视行为的相关主体，《民营经济促进法》第 71 条规定：“违反本法规定，有下列情形之一的，由有权机关责令改正，造成不良后果或者影响的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分：（一）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；（二）在招标投标、政府采购等公共资源交易中限制或者排斥民营经济组织。”虽然该条内容既未规定如何启动，

更未明确有权机关，但一方面现行其他的法律法规如《反垄断法》《政府采购法》《公平竞争审查条例》等均有相应的规定；另一方面这些程序问题可以在法律实施中不断地予以探索、发展、充实与丰富，而这正是《民营经济促进法》实施的重大价值。

以审议监督、考核评估等 机制确保法律实施

《民营经济促进法》通篇共有 78 个条文，其中有许多原则性、鼓励性、倡导性的法律条款。这些条款给人以“强制力弱”“可实施性不足”的印象，或称之为“软法”，甚至有人认为制定此类法律没有什么实际意义。在笔者看来，这种认识源于对法律文本的刻板印象：法律文本只能是如同《民法典》、《刑法》一样，明确规定权利、义务、责任、程序等各种规则，从而可以由法院在司法裁判时适用，即以司法为中心的裁判规范。但事实上，以促进法等命名的法律即促进型立法是另一种形态的法律文本，即立法机关（全国人大或常委会）既要求政府有义务规定和采取相应的措施（表现为法定的职责），又规定政府有权利规定和采取相应的措施（表现为裁量的空间），从而规范政府行为，以实现相应的法律目标（如促进民营经济的发展），这是一种以政府为中心的行为规范。

《民营经济促进法》文本共有 29 处规定了“支持”类条款，除了总则中的 4 处“支持”外，其他章节中的“支持”条文，既规定了政府的支持义务，也授权政府依据实际情况采取支持措施的自由裁量空间。例如第 16 条“支持民营经济组织参与国家重大战略和重大工程”，不仅要求相关政府部门制定具体的规范与标准，也允许、肯定甚至鼓励有关部门与机构采取切实的举措加以推动。法律的要求使得政府官员和相关机构不再担心允许民营企业参与国家重大战略是否存在政治立场、改革方向的错误问题，从而使“两个毫不动摇”具体体现为政府的义务与职责，不仅为民营企业提供了定心丸，也为政府支持民营企业增强了信心。同样，《民营经济促进法》全文共有 15 处“鼓励”类条款也是如此。例如，第 47 条规定：“各级人民政府及其有关部门制定鼓励民营经济组织创业的政策，提供公共服务，鼓励创业带动就业。”

这些要求和规定政府行为的条款，如何予以保障与落实？换言之，如果政府没有从事这些行为，也不会有什么后果的话，那么这些法律条文不就没有意义了？事实上，促进型立法的实施与保障机制的特色在于借助立法机关对政府行为与绩效的审议与监督、上级政府及部门的考核与评估等机制，通过行政机关及其负责人员的各种奖惩来保障职责的履行。因此，《民营经济促进法》的实施，将呈现出与其他裁判规范类法律不同的实施方式，一定意义上也是中国特色社会主义法律体系在中国式现代化进程中重要特色的呈现。

立法对法治各领域制度探索提出要求

为了回应社会各界特别是广大民营经济人士的强烈呼吁，坚持问题导向，《民营经济促进法》针对近年来我国民营企业普遍面临的各种现实问题进行了专门性的规定，涉及我国法治的各个领域并提出了明确的要求。因此，贯彻落实这些规定，不仅是解决民营企业现实问题的迫切需要，更是推进我国法治进步的有益举措，需要在其他法律法规或最高法院司法解释中加以具体规定或者细化。

例如，第 50 条规定：“行政机关开展执法活动应当避免或者尽量减少对民营经济组织正常生产经营活动的影响，并对其合理、合法诉求及时响应、处置。”第 62 条规定：“查封、扣押、冻结涉案财物，应当遵守法定权限、条件和程序……。”第 63 条规定：“规范异地执法行为，建立健全异地执法协助制度。”这些条文不仅要求执法机关健全完善执法行为，更涉及异地执法协助、查封扣押等诸多制度的修改完善。只有如此，方能彻底解决“远洋捕捞”等违法的驱利型执法现象。

特别值得关注的是，第 59 条第 3 款规定：“人格权益受到恶意侵害的民营经济组织及其经营者有权依法向人民法院申请采取责令行为人停止有关行为的措施。民营经济组织及其经营者的人格权益受到恶意侵害致使民营经济组织生产经营、投融资等活动遭受实际损失的，侵权人依法承担赔偿责任。”该款包括了人格权禁令与损害赔偿两个内容，均指引着今后制度完善与司法落实的方向。该条的人格权禁令制度来源于《民法典》第 997 条的规定，但在有关构成要件上有了较大的变化：“民事主体有证据证明行为人正在实施或者即将实施侵害其人格权的违法行为，不及时制止将使其合法权益受到难以弥补的损害的，有权依法向人民法院申请采取责令行为人停止有关行为的措施。”因此，如何总结《民法典》第 997 条司法适用的经验教训，结合《反家庭暴力法》中人身安全保护令制度的实施经验，更好地落实第 59 条，对于保护民营经济健康发展，具有重要意义。

（作者系南京大学法学院教授、博士生导师，中国法学会经济法学研究会副会长）

