



民企有「法保」：內地首部民營經濟法律出台

2024 年 10 月 10 日，國家司法部和國家發展改革委員會公佈《民營經濟促進法(草案徵求意見稿)》¹向社會公開徵求意見；這是國家為建立健全社會主義市場經濟制度所推進的一項重大事務，引起了全國各界包括香港業界的廣泛關注。

民營經濟遭遇瓶頸

改革開放以來，民營經濟取得了長足的發展，晉身為中國經濟的「半壁江山」。國家市場監管局發佈的數據顯示，截至 2023 年 12 月，全國登記在冊的民營企業數量超過 5,300 萬家，佔企業總量的 92.3%，貢獻了 50% 以上的研發投入和研發人員、70% 以上的技術創新成果，成為內地科技創新不可或缺的載體。民營企業撐起國民經濟「半邊天」，其「56789」特殊地位得到社會的廣泛認同，包括貢獻了 50% 以上的稅收、60% 以上的國內生產總值、70% 以上的技術創新成果、80% 以上的城鎮勞動就業，以及 90% 以上的企業數量。

當前遭逢全球經濟發展滯緩，內地經濟在疫情後復甦進度差強人意，有效需求不足凸顯，加上前兩年內地政府以反壟斷、維持市場公平競爭等為由對一些民營企業較為集中的行業施行監管與整頓，坊間有關「國進民退」的言論不絕於耳，導致民營企業無論在營商信心還是增長實績上均陷入低谷。其中一個突出的表徵是近年民間投資持續失速；按國家統計局的數據，民間投資增速在 2022 年 3 月達到 11.4% 高點，隨後一路走低，2023 年 5 月至去年底的多個月份更出現同比負增長，民間投資在全國固定資產投資中的佔比亦從 2021 年的 56.5% 下降半成多至 2023 年的 50.4%。這些數字揭示了當前民營經濟的發展正處於脆弱階段，在一定程度上亦反映民營企業近年遭遇「厚此薄彼」的不公平待遇，並且未能充分受惠於內地政府在穩投資、穩經濟方面的扶持政策。

政策法律雙軌扶持

在此背景下，國家自 2023 年年中開始連續推出具針對性的「政策組合拳」，力求讓民營經濟在有序發展的前提下增加投資動力和激發活力。中共中央、國務院先於 2023 年 7 月發佈《促進民營經濟發展壯大的意見》重磅政策文件，以 31 條政策措施為壯大民營經濟作出全面部署；同年 9 月國家發展改革委員會之下成立了民營經濟發展局，專門負責協調、組織和統籌國家支持民營經濟發展的政策與舉措；11 月中國人民銀行、金融監管總局、財政部等 8 個部門聯合印發《關於

¹ 《民營經濟促進法》草案徵求意見稿全文可參考：

https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/lfyjzj/lflfyjzj/202410/t20241010_507325.html

強化金融支持舉措 助力民營經濟發展壯大的通知》,提出支持民營經濟的 25 條具體舉措,力促提升民營企業的金融獲得率;發改委還發佈《關於進一步完善政策環境加大力度支持民間投資發展意見》,提出依法保護民營企業產權和企業家權益,為資本設置「紅綠燈」制,並推出一批「綠燈」投資案例,規範和引導資本健康發展。

及至今日,司法部聯同國家發展改革委員會祭出「終極一擊」,按照第二十屆三中全會的部署制訂民營經濟促進法的要求,發佈《民營經濟促進法(草案徵求意見稿)》,並向社會徵求意見。草案主要包括八個方面的規定,即明確總體要求、保障公平競爭、改善投融資環境、支持科技創新、注重規範引導、優化服務保障、加強權益保護以及強化法律責任等(意見稿摘要見附件)。

提升地位維護平權

可以說,草案共 77 條的條文代表著以法律完善促進民營經濟相關體制的「最後一里路」,堪稱是一部促進民營經濟制度建設和完善化的「收官之作」。意見稿在內容上更是亮點紛呈,以下幾點尤其值得留意:

首先,《民營經濟促進法》是首部開宗明義為支持民營經濟發展而制定的法律,在形式上比較像是一部羅列原則的「軟性法律」(Soft Law),確認和宣示民營經濟對社會發展中的重要性,有助鞏固和提升民營經濟的法律地位。例如,「意見稿」第三條提出,「民營經濟是社會主義市場經濟的重要組成部分,是推進中國式現代化的生力軍,是高質量發展的重要基礎,是推動我國全面建成社會主義現代化強國、實現中華民族偉大復興的重要力量。促進民營經濟持續、健康、高質量發展,是國家長期堅持的重大方針政策」,對民營經濟的重要作用作出了「一錘定音」式的論述和肯定。

其次,從「意見稿」的字裡行間可以看出,這部法案在把現時散落在《憲法》、《商法》、《民法》和《行政法》等法律中有關民營經濟的內容進行整合和梳理的基礎上,特別強調要透過對公權力的合理制約來促進民營經濟健康發展,確保行政權得到恰當的行使,從而締造良好的法治環境,以保障民營企業與企業家的合法權益。例如,草案第七章以權益保護為主軸。其中,第五十六條特別強調保護私營企業家的私有財產和人身權利;第五十八條限制不合理的刑事調查;第六十一條則要求執法機關區分經濟糾紛和經濟犯罪,對於不構成犯罪或證據不足的案件,執法機關需無罪釋放或不起訴;而第六十八條則針對民營企業經濟面對的「政府換屆違約」、「新官不理舊帳」的問題,訂明地方各級人民政府及其有關部門應當履行依法向民營經濟組織作出的政策承諾以及與民營經濟組織訂立的合同,不得以行政區劃調整、政府換屆、機構或者職能調整以及相關人員更替等為由違約、毀約。這些條文夯實了民營企業進行平權、維權的法律基礎。

第三,正如今年 6 月發表的《國務院關於促進民營經濟發展情況的報告》直認不諱,與民營企業相關的政策落實和行政服務供給依然存在短板,「玻璃門」、「彈簧門」、「旋轉門」現象猶在,地方政府誠信建設有待加強,而民營企業進入部分

重點領域的隱性壁壘亦時有出現。有見及此，「意見稿」特別關注了民營企業在市場競爭中是否得到平等的對待，強調要保障民營經濟組織與國營經濟享有對等的發展權利和市場機會，以切實解決民營企業「輸在起跑線」的痛點。

草案第二章於推進公平競爭、開放市場准入上著墨；第十條提出實行全國統一的市場准入負面清單制度，對於清單以外的領域，各類經濟組織均可依法平等進入；第十一條要求各級人民政府及其有關部門落實公平競爭審查制度；第十四條則訂明招標投標、政府採購等公共資源交易不得有限制或者排斥民營經濟組織的行為。草案第三章則著眼於改善投融资環境，提出要完善民營經濟組織融資風險市場化分擔機制、提升民營企業融資成功率以支持其長遠發展；第二十條更列明有關部門應依據職責發揮貨幣信貸政策工具的激勵約束作用，對金融機構向小型微型民營經濟組織提供金融服務按照市場化原則實施差異化監管。

以法護航促進創新

第四，「意見稿」還著眼於紓解民營組織與其他類型組織之間存在訊息不對稱性的問題，努力收窄信息差距、構建資訊對等的公平競爭環境，以減少民營經濟組織所面對的不確定性。例如，草案第十七條中提出有關部門要根據國家重大發展戰略、發展規劃、產業政策等，統籌研究制定促進民營經濟投資政策措施，發佈鼓勵民營經濟投資重大項目信息，引導民營經濟投資重點領域；第三十條強調保障民營經濟組織依法參與標準制定工作，要強化標準制定的信息公開，從而使民營企業不會沒有制標權而被排擠出市場。

第五，草案第二十八條表示，支持民營經濟組織依法參與數字化共性技術研發和數據要素市場建設，依法合理使用數據，對開放的公共數據資源依法進行開發利用，增強數據要素共享性、普惠性，充分發揮數據賦能作用；第二十九條還提出向民營經濟組織開放國家重大科研基礎設施，支持公共研究開發平台、共性技術平台開放共享。有關條文前瞻性地為處理民營企業在數字經濟環境中的平權問題奠下基礎，亦凸顯中央戮力為民營企業發展新質生產力提供充分的要素支持。可以說，這既是中央對民營經濟在創新科技領域佔有重要位置的一種肯定，亦代表著國家對民營企業在發展新質生產力的新征程上不缺席、不墮後的期許與保證。

此外，草案第三十三條更為民營經濟進行科技創新掃除「絆腳石」，專門提及對民營企業及其經營者原始創新的保障，指出要「加強知識產權保護的區域、部門協作，為民營經濟組織提供知識產權多元糾紛解決、維權援助以及海外知識產權糾紛應對指導和風險預警等服務」，旨在透過構建全面而健全的知識產權保護機制和服務體系，為民營企業實現科技成果的商品化及其相關收益提供更穩固的制度保障。此舉無疑有助增強民間資本投資於科技創新領域的信心和誘因，加快推進科技研發的資金投入及成果轉化的效率，進而加速現代化產業體系建設的步伐。

總括而言，民營經濟在內地經濟發展中佔據著舉足輕重的地位，但近年却疲態漸露，甚至從昔日的發展引擎淪為當前的拖累因素，令備受挑戰的內地經濟雪上加霜。去年年中以來，內地政府圍繞「保民企，撐民企」推出了一系列強而有力的措施，除了是為民營經濟的長遠發展構建友善有利的環境之外，更是希望透過促進民營經濟發揮實力和迸發活力，重啟這個重磅的經濟引擎，助力實現短期 GDP 增長的目標。同時，政府更從意識形態、法律以及政策等層面多管齊下，力求重振民營企業信心，並在社會上掀起重視、支持民營經濟的氛圍。此次《民營經濟促進法》意見稿的出台，凸顯了中央冀望通過立法和制度化為民營經濟的發展保駕護航；這些措施的實際成效有待觀察，亦值得憧憬。

民企定義宜納港澳

值得一提的是，在《民營經濟組織促進法》草案公共諮詢期間，關於港澳企業應否歸類為民營經濟組織的議題亦引起了熱烈討論。參照徵求意見稿「附則」第七十六條的定義，「民營經濟組織是指在中華人民共和國境內依法設立的由中國公民控股或者實際控制的營利法人、非法人組織和個體工商戶，以及前述組織控股或者實際控制的營利法人、非法人組織」；該條款同時亦指出，「民營經濟組織涉及外商投資的，同時適用外商投資法律法規的相關規定」。

按照條文的字面意思，若在內地設立的港資企業是由香港居民中的中國公民依法設立，根據《國籍法》的原則，這些企業應可視為由中國公民所成立，因此有權享有民營經濟組織的地位。同時，《外商投資法》亦有條款訂明，「香港特別行政區、澳門特別行政區投資者在內地投資，參照外商投資法和實施條例執行」，港澳企業的投資活動也相應地納入了外商投資的統計範疇。基於法理邏輯的推導，港資企業不論從國籍所屬還是「準外資」特性這兩個層面來看，其作為民營經濟組織的身份都具有一定的合理性(Legitimacy)。

但亦有意見指，從以往內地一些政策文件的表述和實際操作經驗來看，「國有」、「民營」、「外資」三種類型往往被並列提及，這樣的表述方式常被人解讀為外資不屬於民營經濟的範疇。《民營經濟組織促進法》意見稿發佈後，迅速引發了輿論界對「外資」與「港資」是否應納入民營經濟範疇的爭議，更有聲音指港資企業因其「外資」身份宜被排除在民營經濟組織的定義之外。事實上，意見稿所聚焦的民營經濟發展痛點，不少正正是港澳企業當前普遍面臨的共性問題；將這部新法一併適用於港澳企業亦是務實而恰當之舉。

在《民營經濟促進法》的最終定稿中，若能「打開天窗說亮話」，在「附則」的相關條文中做出補充，明確表示將港澳資企業納入法律的適用範圍，以便讓港澳企業享有多一項「法保」；這對提振港澳資企業這個至今仍是內地最大外來投資來源群體的營商信心、推進國家高水平開放，以及完善我國市場經濟基礎制度、締造更加公平和更具活力的市場環境，無疑都有積極的現實意義。

附表：《民營經濟促進法》草案各章內容摘要

<p>第一章 明確總體要求</p>	<ul style="list-style-type: none">• 強調促進民營經濟發展的方向原則，確保民營經濟發展的正確政治方向，明確促進民營經濟持續、健康、高質量發展是國家長期堅持的重大方針政策，國家依法鼓勵、支持、引導民營經濟發展。
<p>第二章 保障公平競爭</p>	<ul style="list-style-type: none">• 強調市場准入負面清單以外領域包括民營經濟組織在內的各類經濟組織依法平等進入，落實公平競爭審查制度，規範招標投標、政府採購等行為，促進民營經濟組織公平參與市場競爭、平等使用生產要素。
<p>第三章 改善投融資環境</p>	<ul style="list-style-type: none">• 支持民營經濟組織參與國家重大戰略和重大工程，建立健全融資風險市場化分擔機制，優化民營經濟投融資環境，降低制度性交易成本。
<p>第四章 支持科技創新</p>	<ul style="list-style-type: none">• 支持民營經濟組織在發展新質生產力中積極發揮作用，鼓勵民營經濟組織參與國家科技攻關，支持有能力的民營經濟組織牽頭承擔重大技術攻關任務，保障民營經濟組織依法參與標準制定和公共數據資源的開發利用，加強對其知識產權的保護。
<p>第五章 注重規範引導</p>	<ul style="list-style-type: none">• 對發揮民營經濟組織中黨組織的政治引領作用，保護勞動者合法權益，民營經濟組織完善治理結構和管理制度，完善從源頭防範和治理腐敗體制機制，履行社會責任等作出規定。
<p>第六章 優化服務保障</p>	<ul style="list-style-type: none">• 建立暢通有效政企溝通機制，落實制定與經營主體生產經營活動密切相關的法律法規和政策措施聽取意見制度，強化行政執法監督，防止多頭執法，健全失信懲戒和信用修復制度。
<p>第七章 加強權益保護</p>	<ul style="list-style-type: none">• 規範涉及限制人身自由和查封、扣押、凍結等強制措施，並要求依照法定權限、條件和程序進行。禁止利用行政、刑事手段違法干預經濟糾紛。規範異地執法行為。圍繞加強賬款支付保障工作，強化預算管理，有針對性細化支付賬款規定，設置賬款拖欠協商調解處置程序等。
<p>第八章 強化法律責任</p>	<ul style="list-style-type: none">• 針對不同違法主體和情形規定了相應法律責任，強化剛性約束。

資料來源：國家發展改革委員會、廠商會研究部整理