



CMF

China Macroeconomy Forum

中國宏觀經濟論壇

CMF中国宏观经济专题报告（第93期）

民营经济促进法推动民营经济发展作用分析

主办单位：

中国人民大学国家发展与战略研究院

中国人民大学经济学院

中诚信国际信用评级有限责任公司

承办单位：

中国人民大学经济研究所

2024年11月



宏观经济热点问题研讨会（第93期）

民营企业制度环境及民营经济促进法作用分析

报告人：孙文凯

中国人民大学经济学院教授、中小企业研究院副院长

2024年11月13日

主办单位：中国人民大学国家发展与战略研究院、中国人民大学经济学院、中诚信国际信用评级有限公司

承办单位：中国人民大学经济研究所

目录

- 1 热点背景：民营经济促进法背景与内容**
- 2 热点聚焦：之前类似法规的作用与启示**
- 3 热点对策：如何发挥民营经济促进法的作用**

目录

- 1 热点背景：民营经济促进法背景与内容**
- 2 热点聚焦：之前类似法规的作用与启示**
- 3 热点对策：如何发挥民营经济促进法的作用**

民营经济发展历程

改革开放初期（1979年 -1984年）：

开始实施改革开放政策，引入市场经济元素，鼓励和允许个体经济和农村家庭承包经济的发展。政府逐步放宽对民营经济的限制，鼓励创业和个人积累财富。

市场化探索初期（1984年-1992年）：

开始推动市场经济改革，允许民营企业的成立和发展，并提供一定的政策支持。政府鼓励民营企业参与国有企业改革和城市基础设施建设。

社会主义市场经济初步确立阶段（1992年 -2000年）：

明确提出建设社会主义市场经济，鼓励民营企业的发展和竞争。政府推出一系列措施，包括优化企业登记制度、减少行政干预、加强知识产权保护等，为民营经济创造更好的营商环境。

高速增长阶段（2000年 -2012年）：

劳动密集型产业快速发展，基建、地产、汽车等重资本快速发展，合资快速发展。同时，政府提出鼓励创新、培育新兴产业、优化产业结构等政策，促进民营经济向技术密集型、资本密集型转变。

经济结构调整与产业升级阶段（2012 -2022年）：

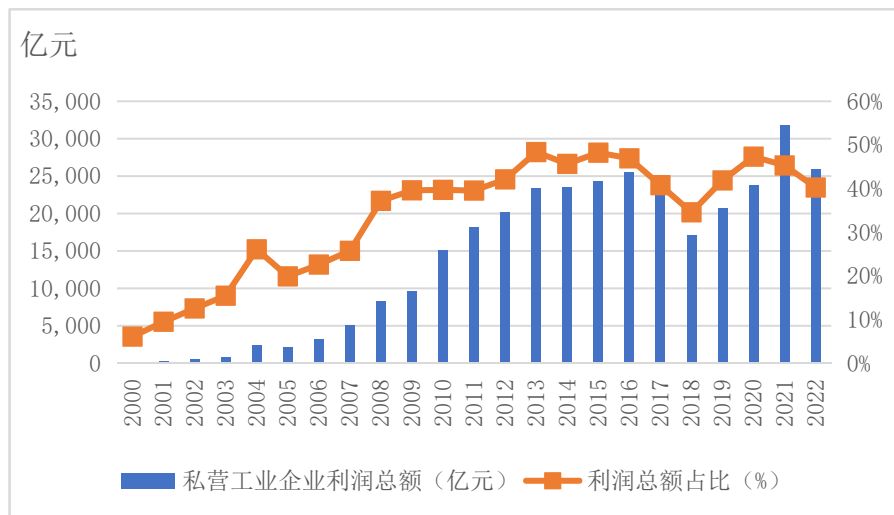
着重推动经济结构调整和产业升级，加强知识经济和高技术产业的发展。进一步深化改革，全面推动经济体制改革。政府提出了一系列政策举措，包括简政放权、放宽市场准入、促进公平竞争等，为民营经济发展创造更加开放和公平的市场环境。

全面深化与高质量发展阶段（2022年至今）：

传统产业遇到瓶颈；推动资源配置方式的市场化改革，使资源配置实现效益最大化和效率最优化；继续破除各种不平等待遇，废除各种不合理规定，清除各种隐性壁垒，最大限度地放开市场、放宽政策、放活人才，充分激发民营经济的潜力、活力和创造力。

民营经济是中国经济发展的重要力量

- 民营经济以占用不到30%的国家矿产资源和政府科技资源、不到40%的国家金融资源，创造了全国50%以上的投资、税收和出口，创造了60%以上的GDP、70%以上的科技创新和新产品、80%以上的城镇就业、90%以上的市场主体，创造了全国100%以上的城镇新增就业和贸易顺差
- 2024年《国务院关于促进民营经济发展情况的报告》中数据显示，2012年到2023年，民营企业占全国企业总量由79.4%提高至92.3%，个体工商户由4000余万户增加至1.24亿户。2012年到2023年，民营企业进出口额年均增长11.1%，占全国进出口总额的比重由30%左右增长至50%以上
- 以统计局中持续跟踪的工业企业利润总额为代表分析，我国工业企业中私营企业的利润总额规模呈现跨越式增长的发展态势，到2022年私营工业企业利润总额超2.5万亿元，占内资企业的比重从2000年的6%上升至2022年的40%



我国私营工业企业利润总额及占内资工业企业利润总额比重
数据来源：WIND金融数据库

支持民营经济发展的政策历史延续

- 党的十五大（1997）把“公有制为主体、多种所有制经济共同发展”确立为我国的基本经济制度，明确提出“非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分”。
- 党的十六大（2002）提出“毫不动摇地巩固和发展公有制经济”“毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展”。
- 党的十八大（2012）进一步提出“毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，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”。
- 党的十八届三中全会（2013）提出，公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分，都是我国经济社会发展的重要基础。
- 党的十九大（2017）把“两个毫不动摇”写入新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略，作为党和国家一项大政方针进一步确定下来。
- 党的二十大（2022）报告强调，“坚持和完善社会主义基本经济制度，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”“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”。
- 中央坚持“两个毫不动摇”、“三个没有变”、“两个健康”方针政策，连续出台政策，引导民营企业和民营企业正确理解党中央方针政策，消除顾虑，放下包袱，大胆发展。

历史延续

鼓励民营经济发展的方针政策已经进行了40多年，重大综合性政策先后出台了四个（非公经济36条（2005）、民间投资36条（2010）、民营企业改革发展28条（2019）、民营经济发展壮大31条（2023），共计131条政策），如果加上金融支持民营经济25条（2023）则更多。此外还有各种专项支持政策文件，比如疫情期间及之后各类扶持政策，《关于优化调整稳就业政策措施 全力促发展惠民生的通知》（国办发〔2023〕11号）。

逐步确立支持政策

出台时间	政策要点	具体举措
1979 年	改革开放 ¹⁰	中国改革开放进程启动，鼓励个体经济和农村集体经济的发展。
1980 年	个体工商正规化 ¹¹	第一张个体工商业营业执照颁发
1986 年	鼓励外商投资 ¹²	《关于鼓励外商投资的规定》出台，保障外资在生产经营方面的自主权。
1988 年	宪法修正案 ¹³	肯定了“允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展”的经济发展思路。
1988 年	民营经济合法化	《中华人民共和国私营企业暂行条例》出台，承认民营经济的合法地位，为民营企业提供了法律保障。
1993 年	宪法修正案	用“社会主义市场经济”取代“计划经济”，确立“家庭联产承包为主的责任制”的法律地位。
1998 年	鼓励外商投资 ¹⁴	《中外合资经营企业法》《外资企业法》《中外合作经营企业法》（外资三法）陆续出台，奠定了外资经济的基本法律框架。
1999 年	宪法修正案	明确“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”，确立了非公有制经济在社会主义市场经济中的地位。
1999 年	个人独资合法化 ¹⁵	《个人独资企业法》出台，确定了个人私营经济法律制度。
2002 年	中小企业扶植	《中小企业促进法》出台，确立了在资金支持、创业扶持、技术创新、市场开拓、社会服务方面对中小企业的扶植。
2004 年	个体工商户改革 ¹⁶	《个体工商户登记程序规定》出台，个体工商户登记注册程序精简。
2005 年	促进民营经济发展	《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》出台，放宽市场准入、维护合法权益、改进监管体系、加强政策协调。
2006 年	清理限制民营经济规定 ¹⁷	《关于开展清理限制非公有制经济发展规定的通知》出台，5000 多件规章和文件被清理、废除。
2010 年	拓宽民营经济投资领域	《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》出台，拓宽民间投资领域、鼓励民间资本重组联合和参与国企改革。
2017 年	坚持两个毫不动摇 ¹⁸	“两个毫不动摇”写入新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略，提出“深化国有企业改革，发展混合所有制经济”。
2020 年	优化营商环境	《优化营商环境条例》条例出台，要求“商业银行等金融机构在授信中不得设置不合理条件，不得对民营企业、中小企业设置歧视性要求”。

营商环境改善

出台时间	政策要点	具体举措
2014 年	商事制度改革 ²⁵	《注册资本登记制度改革方案》出台，商事制度改革正式拉开序幕。
2015 年	实施证照合一改革	实施企业工商营业执照、组织机构代码证、税务登记证“三证合一”。
2015 年	“放管服”改革 ²⁶	“全国推进简政放权放管结合职能转变工作电视电话会议”上首次提出“放管服”改革
2016 年	公平竞争审查	《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》出台，要求“建立公平竞争审查制度，防止政府过度和不当干预市场”。
2016 年	“双随机、一公开”	全国工商和市场监管部门全面实施“双随机、一公开”监管。
2019 年	政务公开	《中华人民共和国政府信息公开条例》出台，要求“办理行政许可依规公开”。
2022 年	建设统一大市场 ²⁷	《加快建设全国统一大市场的意见》出台，要求“加快清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法”。
2022 年	市场准入公开	推行“全国一张负面清单”，推动“非禁即入”普遍落实。

金融支持

出台时间	政策要点	具体举措
1993 年	金融体制改革 ¹⁹	《关于金融体制改革的决定》出台，我国商业银行体制雏形确立。
2004 年	中小板创立	深证证券交易所中小板创立。
2007 年	邮政储蓄体制改革 ²⁰	中国邮政储蓄银行正式成立，成为全国城乡网点面最广、交易额最多的个人金融服务银行。
2008 年	创资引导基金建立	成立创业投资引导基金，支持创新创业项目，促进民营经济创新。
2009 年	国有银行股份制改革 ²¹	四大国有银行几年内先后完成股份制改革。
2014 年	民营银行初创	银监会 2014 年启动民营银行试点，许民营资本设立银行，提供金融服务，满足民营企业融资需求。
2019 年	科创板创立	上海证券交易所科创板创立。
2019 年	加强金融服务	《关于加强金融服务民营企业的若干意见》出台，以支持民营企业融资。
2019 年	促进中小企业融资	《关于促进中小企业健康发展的指导意见》出台，鼓励民营企业债券融资、股权融资。
2021 年	北交所成立 ²²	北京证券交易所成立，成为服务创新型中小企业主阵地。

民营经济当前发展局限

- （一）市场和要素流动壁垒
- 1.要素获取不公平。一是融资不公平现象依然严重。如相比同等条件、同等信用评级的国有企业，民营企业贷款利率至少要高约2-5个百分点。二是要素获取不公平的范围扩大。如产业用地方面，各个园区管理部门更加青睐国有企业，尤其是央企。
- 2.市场准入存在所有制歧视。集中体现在招投标、政府采购等方面：招投标存在设置隐性门槛或偏向国企的资质资格等条件；政府采购或建设工程也偏向国有企业，民营企业要通过几乎外包才能拿到项目，这种现象不仅在传统的建筑工程、基础设施建设领域常见，在数字政府建设、卫生医药等领域也逐渐增多。
- （二）企业家对人身及财产安全的担心增加
- 1.在早期发展阶段，部分民营企业家在企业经营、产权整合及改制过程中可能存在一些不完全符合现行法律法规的做法。这些企业家担忧过去的行为是否会受到追溯审查。
- 2.由于地域性的司法差异以及政商关系的影响，民营企业家与合作伙伴之间正常的商业纠纷有时无法获得公正和平等的处理。
- （三）法律法规体系和执行有待完善
- 1.部分地区强制性措施如查封、扣押、冻结等被不当运用，使得原本应当通过民事途径解决的问题被误认为需经由刑事程序处理，这一现象被称为“民事纠纷刑事化”。
- 2.部分地区对企业的管理和支持政策缺乏连贯性，尽管在吸引投资时提出了诸多诱人的条件，诸如土地使用权的授予、电费的减免以及各种奖励补贴等，但在实际操作中，这些承诺的兑现程度往往不尽如人意。
- 3.政府机构有时会延迟支付合同款项，比如在签订了分期支付协议之后，仅支付了初期款项而未能按时完成后续支付义务。此外，由于合同条款理解上的差异、工程项目的验收争议或是管理层的变化，政府也会推迟支付诸如核酸检测服务费、货运费用等各类款项。
- 4.部分地区政府利用其行政权限，对企业合法权利造成不利影响，具体表现包括：城市发展规划的频繁变动，且未对受影响的企业提供相应补偿；监管规则的执行强度不稳定，有时甚至采取极端措施，而未给予受影响方适当的过渡期或适应期。
- 5.知识产权的保护机制尚存不足之处，主要体现在专利申请过程较长、遇到侵权行为时举证困难以及维权流程复杂等方面。

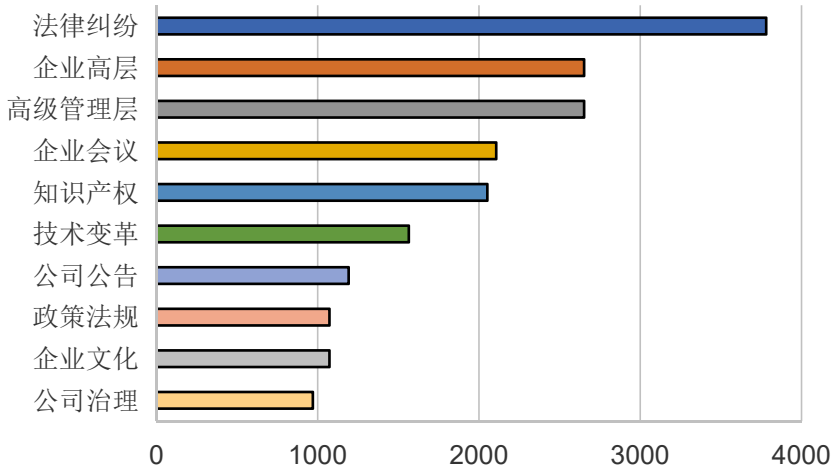
民营经济当前发展局限（续）

- （四）民营企业自身问题
- 治理结构不完善：第一，股东财产与企业财产边界模糊，个人财产和法人财产难以划分。第二，民营企业股权过度集中，大股东在公司经营与决策方面话语权过大，企业缺乏内部控制意识，内控建设流于形式，内审不严甚至没有内审部门，经营风险大。
- 大企业不相关多元化问题突出：大型民营企业在发展过程中往往面对多元化和专业化的战略选择。在资金规模达到一定程度时，企业往往倾向于推进多元化，甚至是不相关多元化。
- 企业家价值观转变不足：随着企业规模扩大，企业决策风险由原来的企业家承担全部责任和风险变为利益相关者共担风险。此时要求企业家由原来的对自我负责转为对整个社会负责，价值观需要转型。然而，民营企业很少改变自己风格，企业做大后也很少有更换决策者现象，从而难以匹配企业社会责任变化。
- 企业未能对高质量发展要求做出有效反应：目前一些民营企业对高质量发展的要求还未完全适应。我国已经由以往资本驱动发展型转为创新驱动发展，然而据统计，2023年民营企业500强中研发投入强度超过3%的只有86家，占比仅17.2%，大部分中小微企业创新投入更是严重不足，整体民营企业发展后劲不足。
- 民营企业的治理体系、财务制度等等，距离比较规范、比较健康的企业有很大差距，这跟企业家精神弘扬有很大关系，有很多企业是自私自利的，把社会责任抛在脑后，企业如何实现健康发展，总书记2018年就讲过，民营经济走到今天，环境是一方面，民营企业也要按照高质量发展的要求加快自身的转型，过去有发展不规范的地方，在新时代也要提高对自身的要求

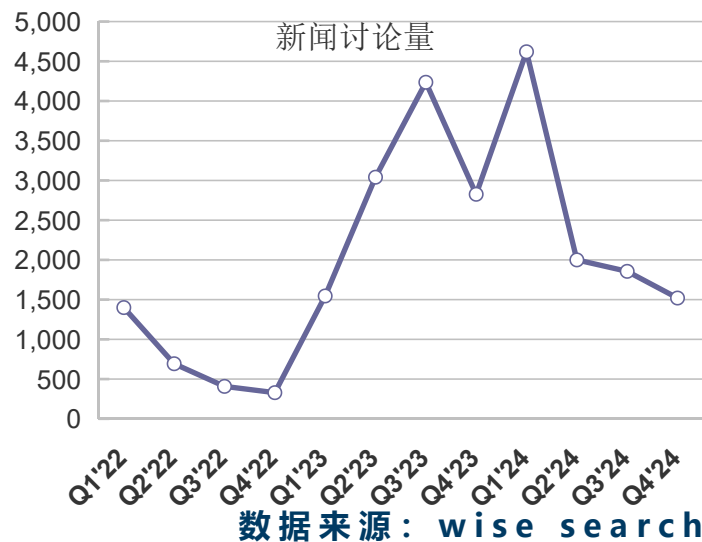
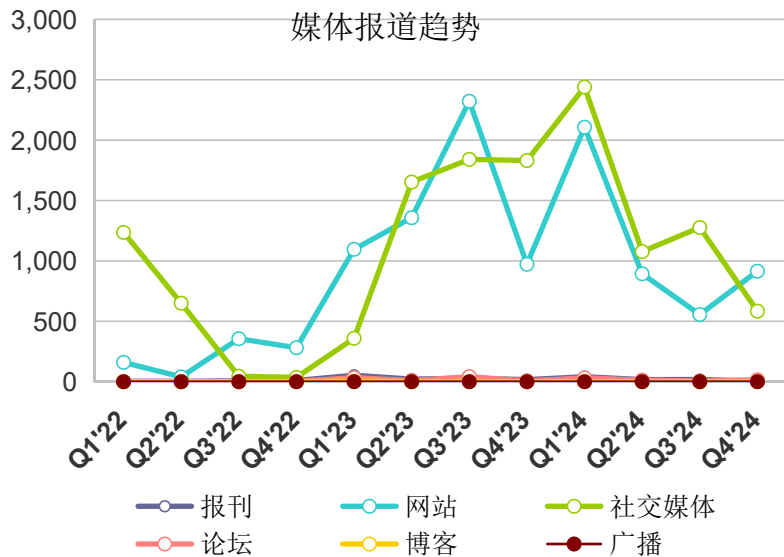
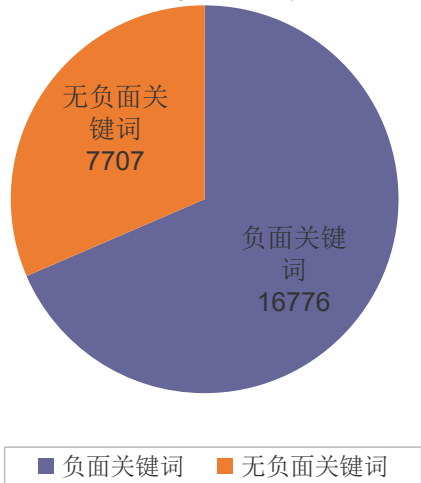
民营经济当前发展局限

- 时间范围：2022年至今
- 讨论主题：民营企业权益
- 民营企业权益讨论以“负面”居多
- 集中在法律纠纷层面
- 讨论集中在社交媒体和网站上
- 地域主要分布在北京和广东地区

相关新闻主题



新闻类型分布

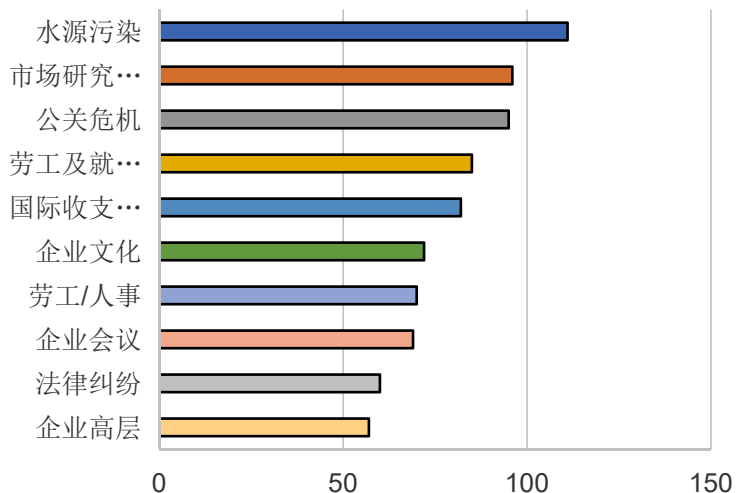


数据来源：wise search

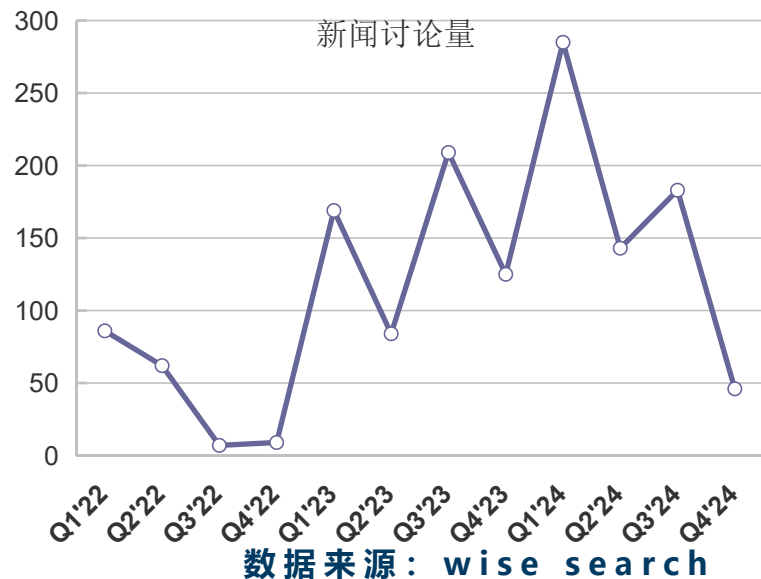
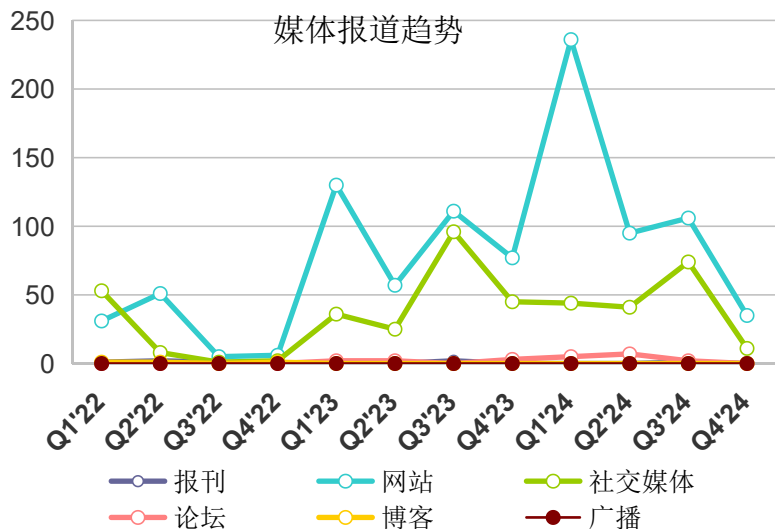
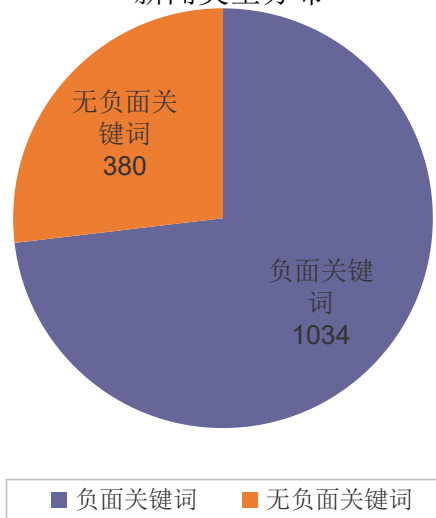
民营经济当前发展局限

- 时间范围：2022年至今
- 讨论主题：民营企业不公正对待
- 民营企业权益讨论以“负面”居多
- 内容集中在环境、劳动、法律等层面
- 讨论主要在社交媒体和网站上
- 地域主要分布在北京和广东地区

相关新闻主题



新闻类型分布

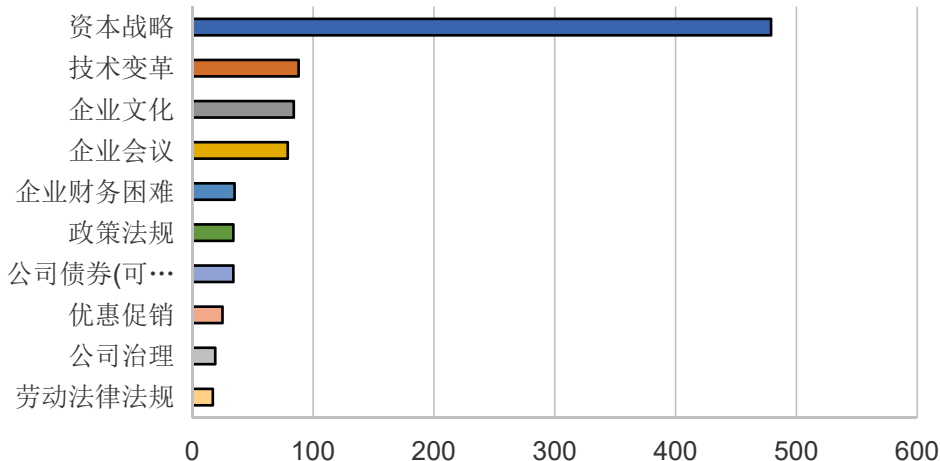


数据来源：wise search

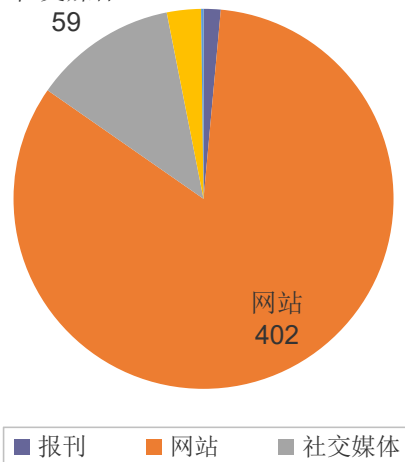
民营经济当前发展局限

- 时间范围：2022年至今
- 讨论主题：民营融资难
- 集中在资本战略层面
- 讨论集中在社交媒体和网站上
- 地域主要分布在北京和广东地区

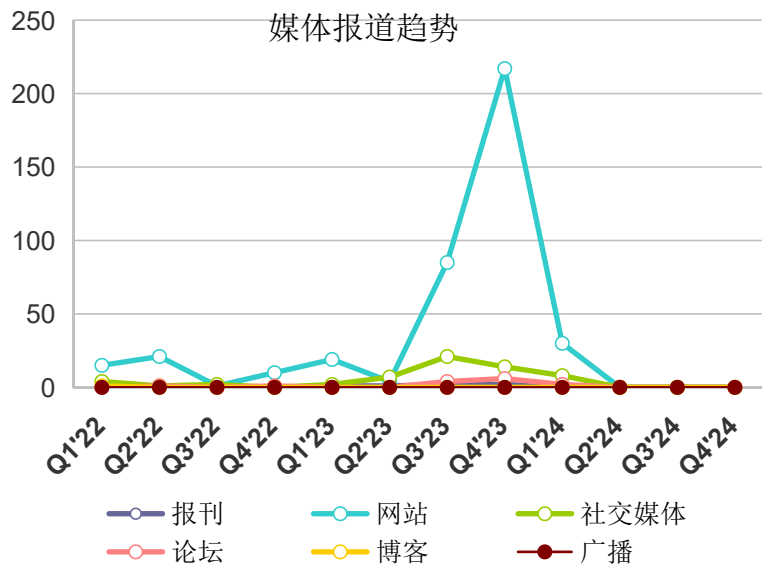
相关新闻主题



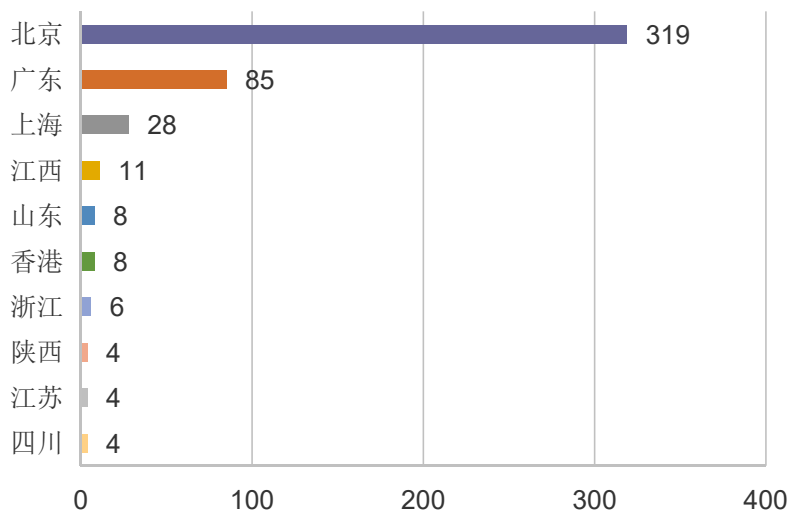
媒体类型分布



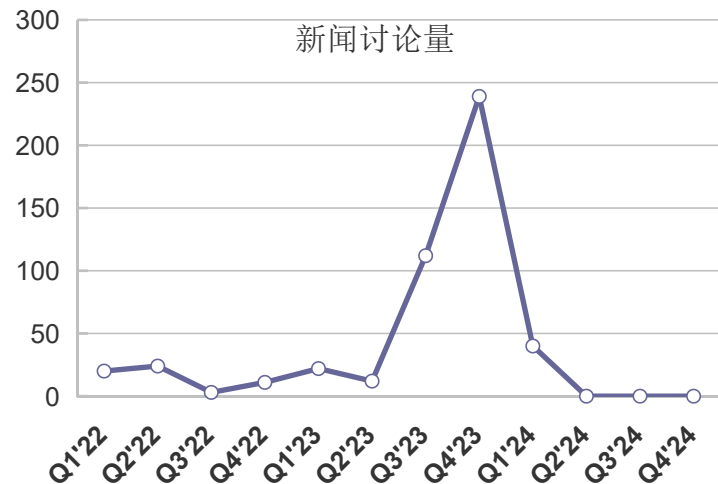
媒体报道趋势



新闻分布区域



新闻讨论量



数据来源：wise search

民营促进法主要内容概括（9章77条）

➤ 1. 总则部分

- 目标：优化民营经济发展环境，保障民营经济组织公平参与市场竞争，促进民营经济的健康发展。

➤ 2. 公平竞争

- 市场准入：实行统一的市场准入负面清单制度，保障民营经济组织依法平等进入市场。
- 政府政策透明：政府应通过公平竞争审查机制，出台政策时确保不会限制民营经济发展，并确保公平对待各类经济主体。
- 反垄断和竞争执法：加强反垄断和反不正当竞争执法，提供公平的市场环境。

➤ 3. 投资与融资

- 促进投资支持：支持民营经济参与国家重大项目和战略性新兴产业，支持传统产业升级和基础设施投资。
- 融资便利：推动民营经济组织融资，支持金融机构为民营企业提供多样化的金融服务和产品，促进民营企业参与资本市场。
- 资产盘活：支持民营经济组织盘活存量资产，提高再投资能力。

➤ 4. 科技创新

- 支持创新：鼓励民营经济组织参与科技攻关，开发关键核心技术，推动产学研合作。
- 数据要素：支持民营经济利用数据资源，提升技术创新能力。

民营促进法主要内容概括

➤ 5. 规范经营

- 依法合规：民营经济组织应遵守劳动、安全、环保等法律法规，推动企业规范治理。
- 企业文化：强化思想政治引领，鼓励企业树立社会责任感，支持企业为社会做贡献。
- 腐败防治：推动民营企业加强廉洁风险防控，预防和治理腐败问题。

➤ 6. 服务保障

- 政企沟通：加强政府与企业的沟通，及时回应企业诉求。
- 行政支持：各级政府应提供高效服务，简化政策实施程序，确保政策公平执行。
- 法律保障：加强民营经济组织的权益保护，依法保障民营经济的经营自主权和其他合法权益。

➤ 7. 权益保护

- 合法权益保障：保护民营经济组织的财产权、经营自主权等不受侵犯，确保在法律范围内享有平等的法律保护。
- 信息保护：加强民营企业经营者的隐私、名誉等人格权利保护，防止恶意侵犯。

➤ 8. 法律责任

- 违规处罚：对违反该法规定的行为，政府应依法纠正，并对有不良后果的行为进行相应处罚。
- 失信惩戒与信用修复：建立失信惩戒机制，同时提供信用修复途径，确保民营经济组织的合法权益。

民营促进法主要特点

- 1.首次在法律层面定义民营经济
 - 本法所称民营经济组织，是指在中华人民共和国境内依法设立的由中国公民控股或者实际控制的营利法人、非法人组织和个体工商户，以及前述组织控股或者实际控制的营利法人、非法人组织。
- 2.覆盖全面针对痛点
 - 有促进。
 - 有保护。
 - 有规范。
- 3.突出对民营经济支持
 - 以往法律法规或意见没有针对民营经济。
- 4.维护中性原则
 - 主要是矫正以往偏误。
- 5.强调法治与执行
 - 重复强调凸显决心。

民营促进法主要内容对比

1. 《中华人民共和国中小企业促进法》（2002年/2017年修订）

- 内容范围**：该法律主要针对中小企业的融资、技术支持、权益保障等方面提供扶持政策，也包括部分民营企业。
- 支持重点**：重在为中小企业提供融资支持和降低其生产成本，但针对性不够强，缺乏对民营企业重大项目投资的政策指导。
- 差异点**：民营促进法更侧重于民营企业的政策保障，特别是在参与国家战略、基础设施投资、重大工程方面，给民营企业开放了更广阔的投资领域，而《中华人民共和国中小企业促进法》更偏重普惠性、面向中小型经济组织的金融支持。

2. 《中华人民共和国公司法》（2005年修订）

- 内容范围**：该法律虽然适用于民营企业，但主要规范公司设立、治理结构等，并未在促进民营经济发展上有明确规定。
- 差异点**：与《中华人民共和国公司法》相比，民营促进法不仅局限于法律结构的基本规范，增加了对民营企业融资、投资和重大项目参与的鼓励政策，更多的是国家层面上的指导支持。

3. 2010年代的产业扶持政策与PPP相关法规

- 内容范围**：早在2014年，中国就鼓励民营企业参与公共服务项目投资，启动了政府和社会资本合作（PPP）模式。然而这类政策多为行政指导意见或地方性试点政策。
- 政策文件**：《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》（发改投资〔2014〕2724号）、《政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法》（财金〔2014〕113号）、《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（发改投资〔2014〕1592号）、《关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知》（财金〔2016〕90号）、《政府和社会资本合作项目合同指南（2019年版）》（财金〔2019〕10号）
- 差异点**：《民营企业促进法》在法律层面将PPP模式中的民营企业权益保障、收益分配机制、风险共担等内容写入法条，明确规范民营企业在PPP中的地位和权益，确保合作机制更透明和合理。

民营促进法主要内容对比

4. 金融扶持与征信体系政策

•**政策背景：**2000年代以来，央行和银监会等机构陆续出台一系列文件，推动为中小企业、民营企业提供金融服务，比如金融机构的不良贷款容忍度、融资担保机制等，但多属于金融监管层面的指导意见。

•**政策文件：**《中国银监会关于印发银行开展小企业授信工作指导意见的通知》（2007年）、《关于鼓励和引导民间资本进入银行业的实施意见》（2012年）、《关于金融支持小微企业发展的指导意见》（2013年）、《关于银行业金融机构积极开展小微企业授信服务的指导意见》（2015年）、《人民银行、银保监会等五部门联合印发关于进一步深化小微企业金融服务的意见》（2018年）、《八部门联合印发关于进一步强化中小微企业金融服务的指导意见》（2020年）

•**差异点：**《民营企业促进法》在法律上进一步明确了金融机构在对待民营企业上的“差异化监管”和“风险容忍度”政策，特别是对民营企业的信用体系建设、直接融资机制等作出全面安排。这种法律化推动政策落实的刚性和连续性，更有利于金融机构为民营企业提供长期、适配的金融服务。

5. 《反垄断法（2008/2022修订）》

•**内容范围：**这些法律适用于各类市场主体，致力于维护市场竞争秩序，但未特别针对民营企业的公平竞争权益。

•**差异点：**《民营企业促进法》在投资和融资保障之外，特别强调反垄断、反不正当竞争领域对民营企业的保护，将公平市场环境的创建与民营企业的权益保障直接关联，有助于在民营企业参与的市场中实施更有针对性的保护措施。

民营促进法主要内容对比

6. 《中华人民共和国促进科技成果转化法》（1996年，2015年修订）

- **内容范围：**该法旨在促进科技成果的转化和应用，但并未专门针对民营企业，也未明确民营企业在国家重大科技攻关和技术开发中的地位。
- **差异点：**在《民营企业促进法》中，第二十九条特别提到支持民营企业参与国家科技攻关项目，鼓励其牵头承担重大技术攻关任务，并明确国家科研设施、公共研发平台的开放，赋予民营企业更高的技术创新和转化责任。《中华人民共和国促进科技成果转化法》没有这种针对民营企业的技术支持条款。

7. 《国家知识产权战略纲要》（2008年）及《知识产权法》体系

- **内容范围：**这些法规和政策主要侧重于知识产权的保护和激励创新，但通常不区分国有企业、民营企业等具体市场主体。
- **差异点：**第三十三条专门针对民营企业的创新成果，要求国家完善民营企业的知识产权保护制度，并提出为民营企业提供知识产权纠纷解决服务和海外知识产权风险预警支持。这种专门为民营企业提供的知识产权保护和维权援助机制，在此前知识产权法体系中没有单独体现。

8. 2020年代的数字化与数据要素市场建设政策

- **内容范围：**近年政策文件提出支持企业参与数据要素市场和数字经济建设，但政策主要是针对所有企业类型的一般指导。
- **政策文件：**《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》（2020）、《“十四五”数字经济发展规划》、《关于加快培育数据要素市场的意见》（2022）
- **差异点：**第二十八条明确支持民营企业参与数据要素市场的共性技术研发和合理数据使用，并赋予其开发利用公共数据的合法权利。相比于以往政策，该法首次在数据要素共享性、普惠性等方面对民营企业作出法律保障，为其在数字化和数据利用上提供了更加明确的法律基础。

民营促进法主要内容对比

9. 关于创新人才培养的政策支持

- **政策背景：**历年来的创新人才培养政策多集中于鼓励科研机构 and 高校培养创新型技能人才。
- **政策文件：**《国家中长期人才发展规划纲要（2010 - 2020年）》、《关于深化人才发展体制机制改革的意见2016》等
- **差异点：**第三十二条专门鼓励民营企业培养和使用创新型技能人才，特别是在关键岗位上建立高技能人才队伍。将人才培养责任和支持深入到民营企业内部，这在以往的政策中未有如此明确的法律化推动。

10. 《行政处罚法2021修订》《行政许可法2019修订》

- **内容范围：**这些法律对企业的行政许可、处罚等进行了原则性规定，要求行政行为必须合法、公正，但未专门针对民营企业，也未在行政检查和执法监督上明确提出“减少对正常生产经营活动的影响”等要求。
- **差异点：**《民营企业促进法》第四十九条专门指出行政执法应避免或减少对民营企业的影响，并要求及时回应合法诉求，提升执法服务的规范性和友好度。第五十条明确了对民营企业处罚的同等待遇，并提出依法减轻或不予处罚的情形。这种对民营企业的执法细则支持在此前并无明确保障。

民营促进法主要内容对比

11. 《国务院关于进一步促进中小企业发展的若干意见2009》《关于进一步完善政策环境加大力度支持民间投资发展的意见2022》等

- 内容范围**：这些政策文件支持政府部门与企业的沟通机制，但属于指导性意见，没有明确的法律约束力。
- 差异点**：第四十四条规定建立政企沟通机制，使各类民营企业的意见建议能有效反馈到决策层。此外，第四十五条进一步要求国家机关在制定重大决策和法规时，应听取民营企业意见并提供适应调整期，确保政策过渡对民营企业的影响最小化。此类沟通和适应期机制在之前的政策文件中较少涉及。

12. 《国务院办公厅关于加快推进社会信用体系建设构建以信用为基础的新型监管机制的指导意见2019》《企业信用信息公示暂行条例2014》

- 内容范围**：过去的信用政策多在于建立企业信用记录，但并未强调对民营企业失信的惩戒宽限或修复机制。
- 差异点**：第五十三条规定了针对民营企业的信用修复机制，若企业纠正失信行为且符合修复条件，可申请移除失信信息。这种信用修复制度降低了民营企业的惩戒风险，给予其更高的恢复信用机会，有助于减轻民营企业的经营压力。

民营经济促进法出台将发挥怎样的作用？

- **（一）营造公平竞争环境：**强调保障民营经济公平参与市场竞争，针对民营企业在市场活动中可能面临的歧视性政策，特别是利用土地、能源、数据等要素时的不公平待遇，专设“公平竞争”章节，强调“市场准入负面清单以外的领域，包括民营经济组织在内的各类经济组织可以依法平等进入”，并强调“各级人民政府及其有关部门落实公平竞争审查制度，出台政策措施应当经过公平竞争审查”。
- 国务院发展研究中心调研发现，除《市场准入负面清单》明确规定外，仍存在民营企业反映的不平等准入情况：
- 1、名义上准入但实际难进入。一些领域采取许可准入或核准制，如基础电信、电网、核电、铁路等，名义上允许民企进入，但并没有发布明确的准入条件。二是虽已明确许可准入条件，但落实中还存在较大阻力，如有线电视的网络直播业务。
- 2、一些领域指定国企经营或国企优先。如2021年以来为保障国家粮食储备安全，《政府储备粮食仓储管理办法》规定，“中国储备粮管理集团有限公司直属企业为专门储存中央储备的企业”，一些地方将其扩大化，导致民企被迫将已建成运营的粮仓库低价转给国企，退出该领域。
- 3、负面清单以外还存在民企禁入领域。一些领域采取定点生产经营制度，民企无法通过竞争进入，如根据《麻醉药品和精神药品管理条例》。二是一些领域有“民企不能为第一大股东”的隐性要求。
- 4、准入资质获取对民企不利。一是资质条件设置不合理，新进民企难以获得，如建筑装修装饰施工一级资质的其中一项条件，是“近5年承担过单项合同额1500万元以上的装修装饰工程2项”。二是一些政府投资或军工项目等通过提高产品资质门槛不让民企的产品进入。

民营经济促进法出台将发挥怎样的作用？

- **（二）促进投融资活动：**专设“投资融资促进”章节，支持民营经济组织参与国家重大战略和重大工程，优化民营经济投融资环境，建立健全融资风险市场化分担机制，优化民营经济投融资环境，降低制度性交易成本。
- 1. 民营企业贷款余额增长：截至2024年6月末，全国民营企业贷款余额达到71.8万亿元，同比增速9.0%，较各项贷款增速高0.8个百分点。普惠型小微企业贷款增长16.1%，利率同比下降0.4个百分点。这一增长表明金融资源正向小微企业和民营企业倾斜，有助于缓解融资难、融资贵的问题，助力民营企业扩大再生产和增加投资。
- 2. 民营企业贷款客户数增长：2024年上半年末，普惠型小微企业贷款客户数同比增长11.8%，民营企业贷款客户数同比增长1.5%。这显示了金融服务的普及率在提高。
- 3. 新发放民营企业贷款利率下降：2024年上半年，全国新发放民营企业贷款利率为3.90%，同比下降0.58个百分点，自2018年以来累计下降3个百分点。这一趋势减轻了民营企业的财务成本，提高了其盈利能力和市场竞争力。
- 4. 国担基金贷款责任分险比例从20%提高至不超过40%，单户担保金额上限由1000万元提升至3000万元，代偿率上限从4%提高至5%，建立国担基金风险补偿机制等，引导金融机构注入更多金融活水，支持科技创新类中小企业，增强了担保机构的风险承担能力，支持政府性担保体系的可持续健康发展。

民营经济促进法出台将发挥怎样的作用？

- **（三）支持科技创新：**民营经济是我国科技创新的重要力量，法律草案专设“科技创新”章节，支持民营经济组织在发展新质生产力中积极发挥作用，鼓励参与国家科技攻关。
- 1. 民营企业贡献了50%以上的研发投入和研发人员、70%以上的技术创新成果、80%以上的专精特新“小巨人”企业和90%以上的高新技术企业，是发展未来产业的生力军。国家知识产权局发布报告显示2023年大型、中型、小型和微型企业发明专利产业化率分别为51.0%、57.9%、53.9%和33.8%，均较上年有所提升。
- 2. 过去10年，民营企业研发支出额从2012年的1200亿元增长到2021年的6700多亿元，增长了4.4倍，年均增长20.7%。2021年民营企业平均研发强度为1.31%，较2012年提高0.87个百分点，呈现稳步提升态势。
- 3. 地方政府积极探索支持民营企业参与重大科技攻关的政策举措，如，2023年江苏省政府明确“省重点研发计划、省科技成果转化等项目由民营企业参与组织实施的比例原则上不低于60%”，“支持民营企业申报国家科技重大专项、科技创新2030 - 重大项目、重点研发计划等国家重大科技项目”。

民营经济促进法出台将发挥怎样的作用？

- **（四）保障合法权益：**专设“权益保护”章节，强调禁止利用行政、刑事手段违法干预经济纠纷，规范涉及限制人身自由和查封、扣押、冻结等强制措施，并要求依照法定权限、条件和程序进行，加强账款支付保障工作，强化预算管理，有针对性细化支付账款规定，设置账款拖欠协商调解处置程序，以保障民营经济合法权益。
- 1.最高法强调，要严格区分经济纠纷与违法犯罪，坚决防止和纠正利用行政或者刑事手段干预经济纠纷，坚决防止和纠正地方保护主义，坚决防止和纠正把经济纠纷认定为刑事犯罪、把民事责任认定为刑事责任。规范涉及限制人身自由和查封、扣押、冻结等强制措施，意味着任何单位和个人，包括行政机关和司法机关，都不得利用行政或刑事手段违法干预经济纠纷，以保障民营企业的合法权益不受不当干预。有助于防止地方保护主义。
- 2.解决账款拖欠问题，改善现金流：针对民营企业非常关注的账款拖欠问题，专设条款，要求大型企业向中小民营经济组织采购货物、工程、服务等，应当合理约定付款期限并及时支付账款，不得以收到第三方付款作为向中小民营经济组织支付账款的条件。有助于解决民营企业面临的账款拖欠问题，改善企业的现金流状况，增强企业的经营稳定性和市场竞争力。
- 3.设置账款拖欠协商调解处置程序，降低诉讼成本：提出设置账款拖欠协商调解处置程序，以解决拖欠问题。通过协商调解机制，民营企业可以以较低的成本和更快捷的方式解决账款拖欠问题，减少诉讼成本和时间，提高纠纷解决的效率。

民营经济促进法出台将发挥怎样的作用？

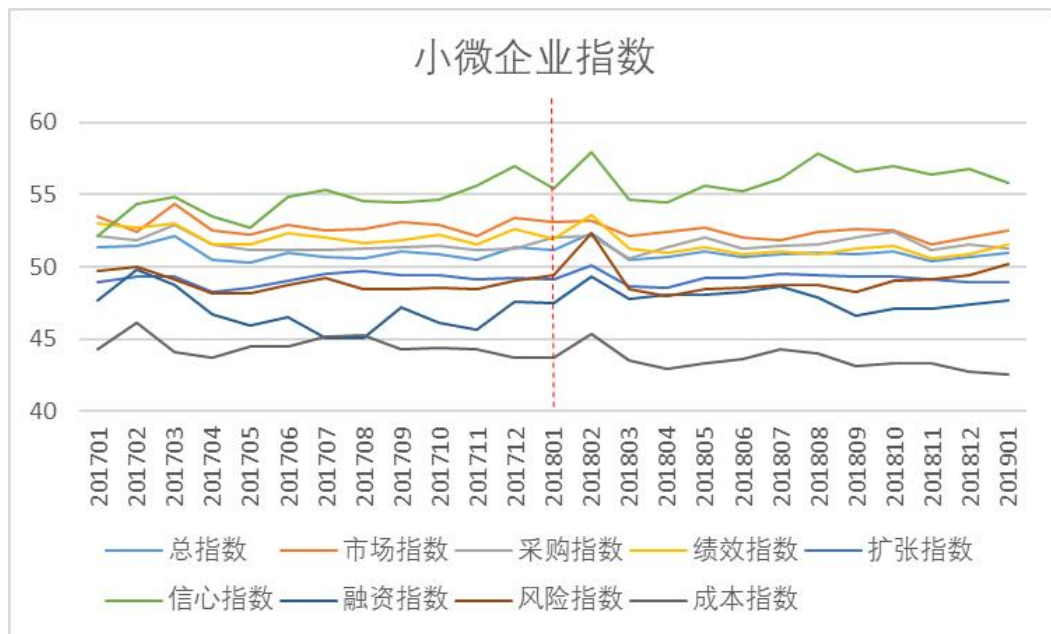
- **（五）回应企业关切、营造良好社会氛围：**聚焦公平参与市场竞争、平等使用生产要素、公平执法公正司法、保护民营企业和企业权益等重大问题提出解决方案，释放出积极回应民营企业关切、支持民营经济发展的强烈信号；强调任何单位和个人不得利用互联网等传播渠道恶意侵害民营经济组织及其经营者的人格权益，以保障民营经济发展的良好氛围。
- **（六）建立法治保障、筑牢发展根基：**法律的制定是中国打造法治化营商环境的重要举措，用法律和制度的形式明确定位民营经济的法律地位，固化实践中行之有效的制度举措，能够充分发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障，切实强化民营经济发展的法治保障，增强民营企业和民营企业家的发展信心。鼓励支持民营经济发展壮大的同时，对如何更好引导民营经济高质量发展也作了明确规定，强调引导民营企业加强职工思想政治引领、完善治理结构、规范民营经济组织经营者行为、强化内部监督，支持民营经济组织加强风险防范管理。

目录

- 1 热点背景：民营经济促进法背景与内容**
- 2 热点聚焦：之前类似法规的作用与启示**
- 3 热点对策：如何发挥民营经济促进法的作用**

《中华人民共和国中小企业促进法》的作用与启示

- 《中华人民共和国中小企业促进法》是为了改善中小企业经营环境，促进中小企业健康发展，扩大城乡就业，发挥中小企业在国民经济和社会发展中的重要作用而制定的法律。
- 法律实施后，中小企业发展信心提振

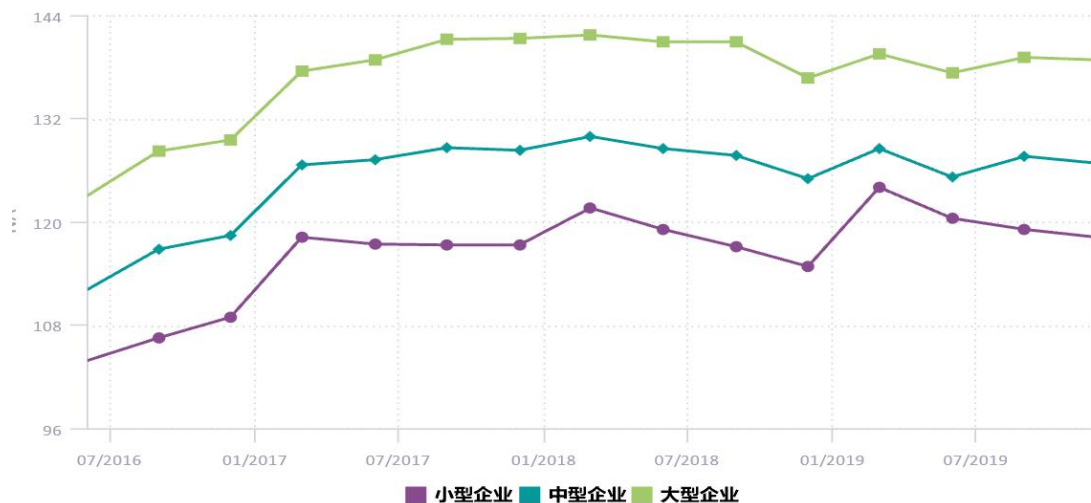


数据来源：“经济日报-中国邮政储蓄银行”小微企业运行指数（左）、国家统计局（右）

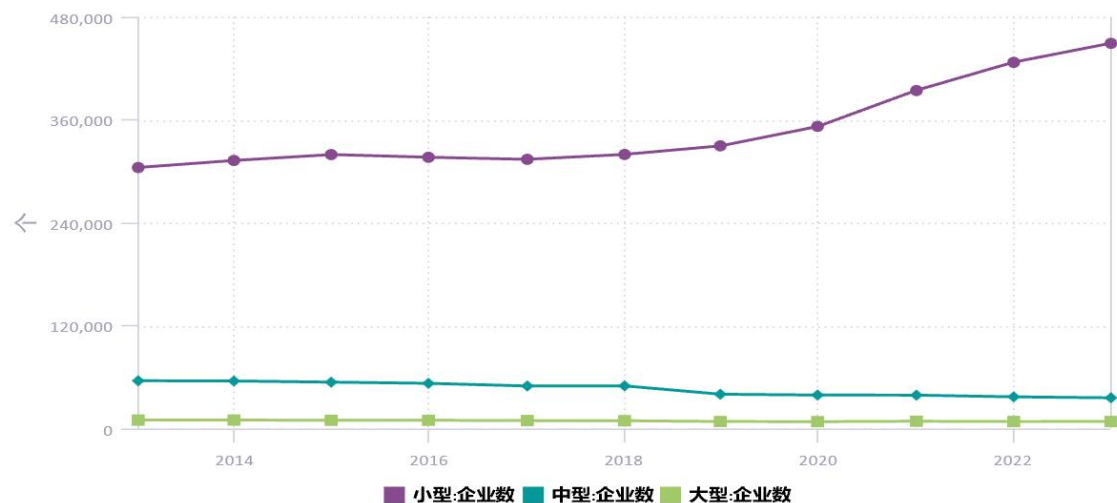
《中华人民共和国中小企业促进法》的作用与启示

- 2018年之前，小型企业数量保持平稳增长。2018年之后，进入加速增长时期

企业景气指数



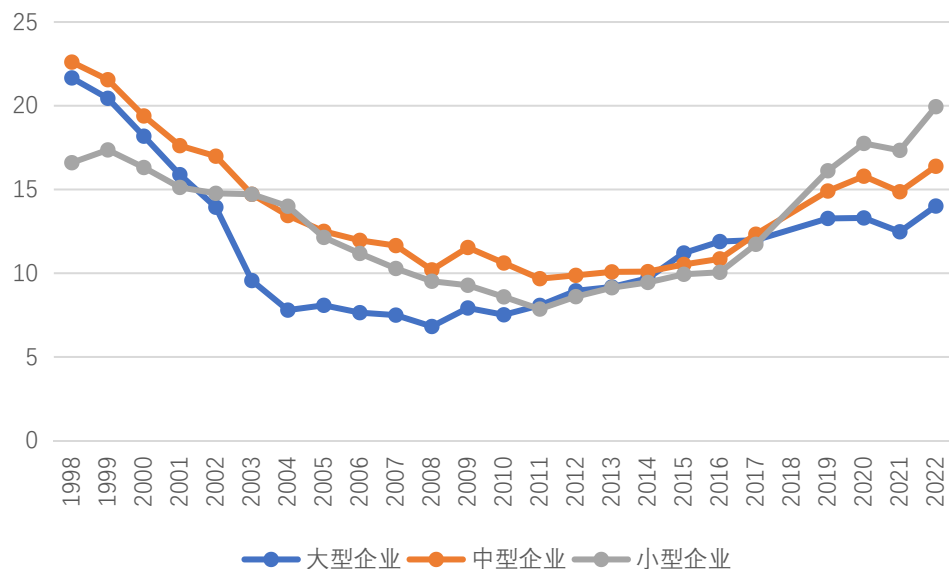
工业企业



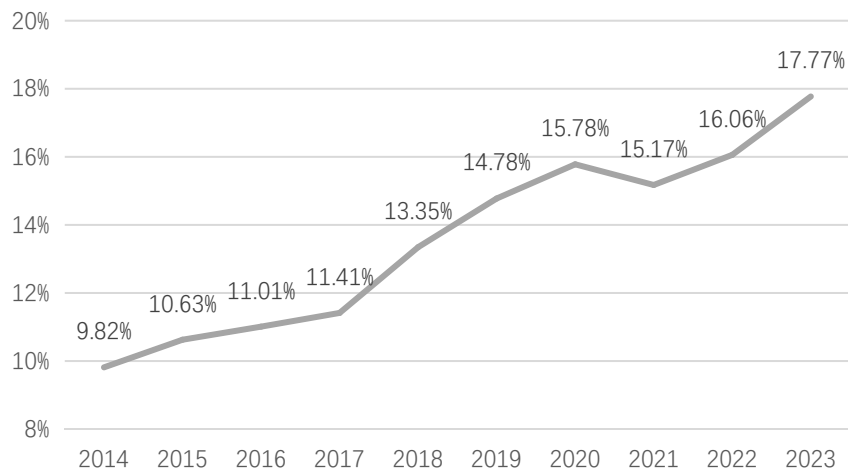
《保障中小企业款项支付条例》的作用

- 《保障中小企业款项支付条例》是为促进机关、事业单位和大型企业及时支付中小企业款项，维护中小企业合法权益，优化营商环境，根据《中华人民共和国中小企业促进法》等法律，制定的条例。自2020年9月1日起施行。
- 条例实施后中小企业应收账款问题有所缓解，2020年应收账款占比明显下降，但2021年之后又有所回升

工业企业应收账款/营业收入 (%)

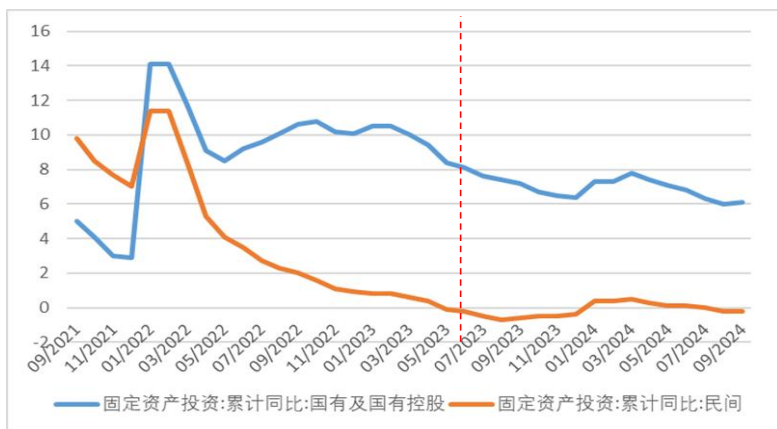


2014-2023年营业收入小于20亿元企业应收账款与营收比



促进民营经济其他类似法规的作用与启示

- 2023年7月19日，《中共中央 国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》发布，提出包括为资本设立“红绿灯”、持续破除市场准入壁垒、完善融资支持政策制度、完善政策直达快享机制、构建民营企业源头防范和治理腐败的体制机制等31条重要举措，简称“民营经济31条”。
- 民营企业31条实施之后，23年三季度末到四季度民间固定资产投资呈现回升态势，同时期国有及国有控股固定资产投资持续下降。



小微经营者贷款利率

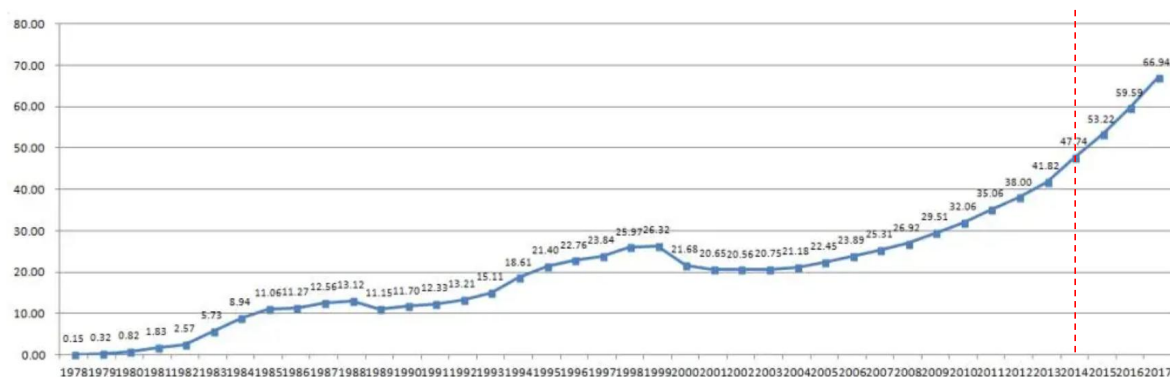
	2022Q2	2022Q3	2022Q4	2023Q1	2023Q2	2023Q3	2023Q4	2024Q1	2024Q2
平均线上贷款利率 (%)	8.4	7.4	7.9	7.3	8.4	9.2	9.0	8.7	9.7
平均线下贷款利率 (%)	6.3	5.8	5.8	5.5	6.3	6.7	6.3	6.0	7.4

数据来源：CEIC数据库（上图）、《中国小微经营者调查2024年二季度报告》（下表）

促进民营经济其他类似法规的作用与启示

- 按照党的十八届二中、三中全会要求，自2014年3月起，工商系统全面推进**商事制度改革**。商事制度改革通过降低市场准入门槛，简化了注册流程，放宽了注册资本和住所登记条件，从实缴制改为认缴制，减少了前置审批事项，实施“多证合一”和“证照分离”等措施，有效降低了创业门槛，吸引了大量新企业注册。
- 以商事制度改革为先手棋的**“放管服”**改革带来了个体私营企业发展的一次高峰。户数和从业人数均快速增长

年份	个体户数(万户)	个体增长率(%)	私企户数(万元)	私企增长率(%)
2014	4984.06	12.35	1546.37	23.33
2015	5407.92	8.5	1908.23	23.40
2016	5929.95	9.65	2309.2	21.01



个体工商户和私营企业占人口比例 (%)



个体工商户户数 (万户) 私营企业户数 (万户)



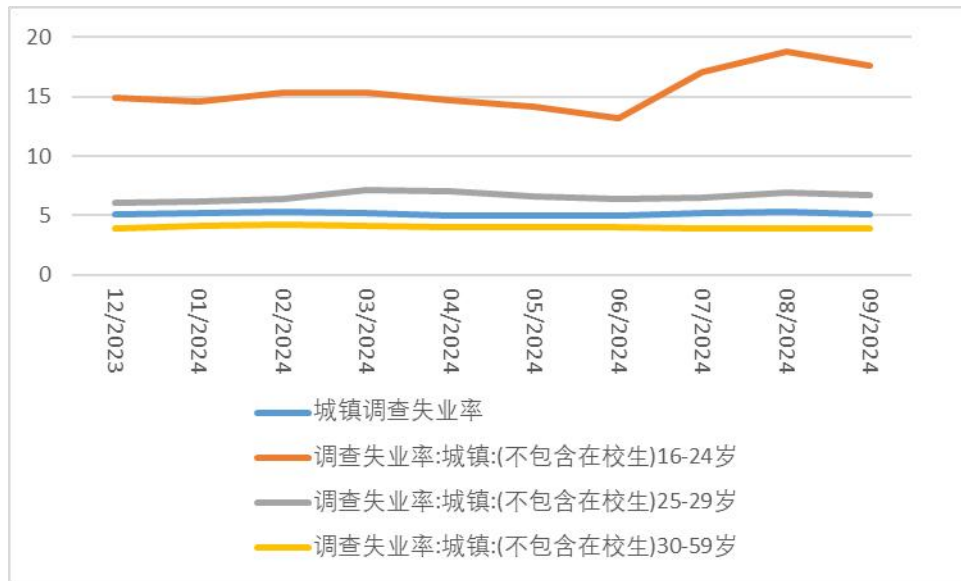
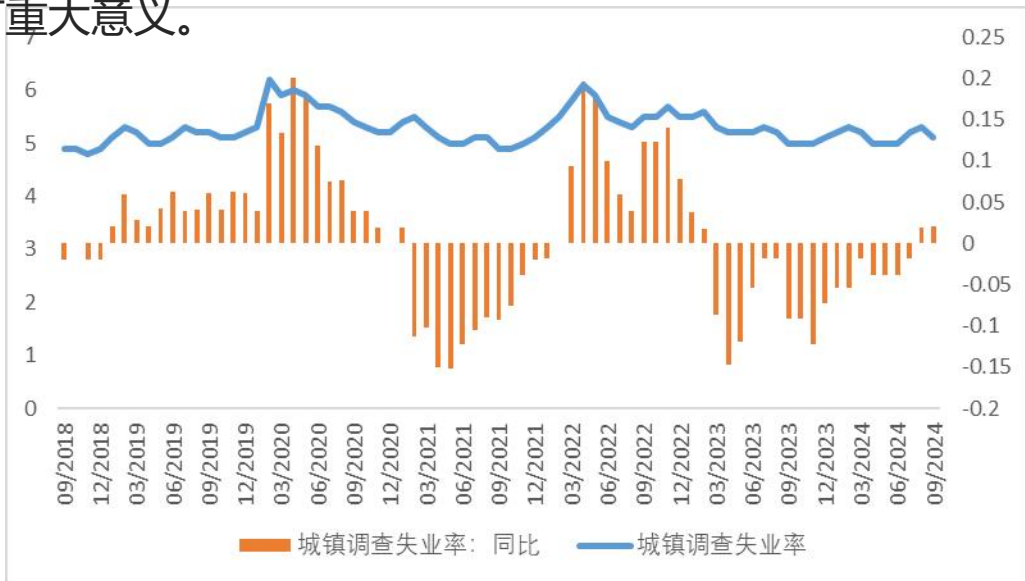
个体工商户从业人数 (万人) 私营企业从业人数 (万人)

民营经济促进法及一揽子增量政策已经在企业信心端体现作用，邮储银行小微企业运行指数中的信心指数再次上升并超过景气线。对本企业和本行业信心均有增长。信心增长有望未来转化为实际经济行动。



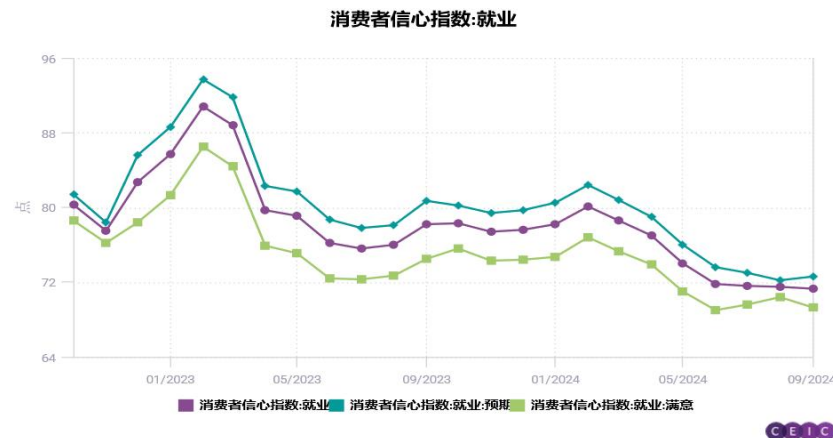
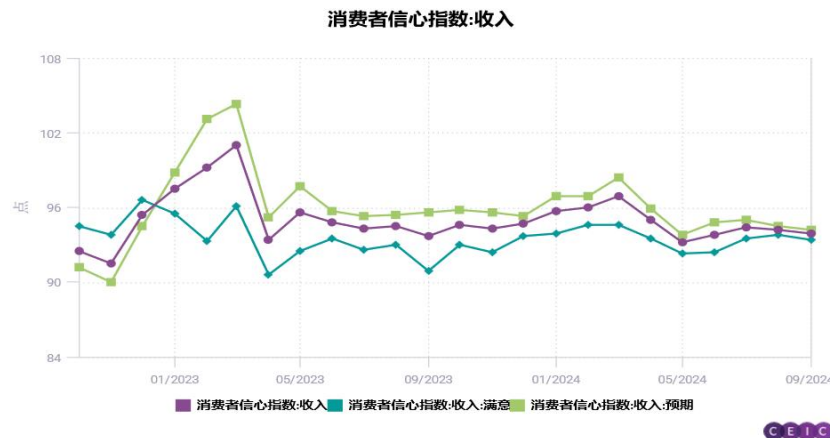
结合经济形势的作用分析展望

- 就业形势总体稳定，结构性失业问题需要关注。
- 《中华人民共和国民营经济促进法》以优化民营经济发展环境，保障民营经济组织公平参与市场竞争，促进民营经济的健康发展为目标。
- 民营经济作为就业“蓄水池”，吸纳了超过80%的城镇就业。支持和鼓励民营经济发展对**促进就业，提升居民收入，带动消费**具有重大意义。



结合经济形势的作用分析展望

- 居民消费面临下行压力，消费者信心指数呈现波动下行趋势，特别是就业指数，降幅较大。
- 鼓励民营经济发展，可以促进就业，增加居民可支配收入，从而拉动消费增长。



数据来源：CEIC数据库（左）、“经济日报-中国邮政储蓄银行”小微企业运行指数

结合经济形势的作用分析展望

- 企业利润空间亟待拓展，私营企业营业收入利润率波动下降。
- 利润下行使得企业的投资增长受到羁绊，民间投资动力不足。
- 《中华人民共和国民营经济促进法》第三章投资融资促进主要讨论了国家如何通过各种政策手段来促进民营企业的投资和融资，涵盖了政府项目支持、金融服务支持、融资渠道、银行贷款等内容，目标是为民营企业提供更多的资金支持，增强其再投资能力。



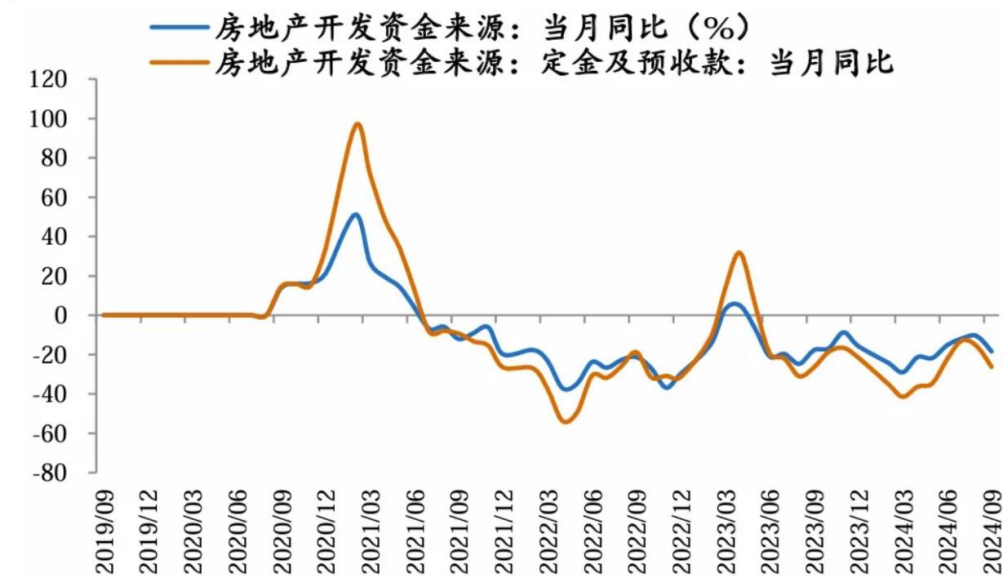
数据来源：CEIC数据库

结合经济形势的作用分析展望

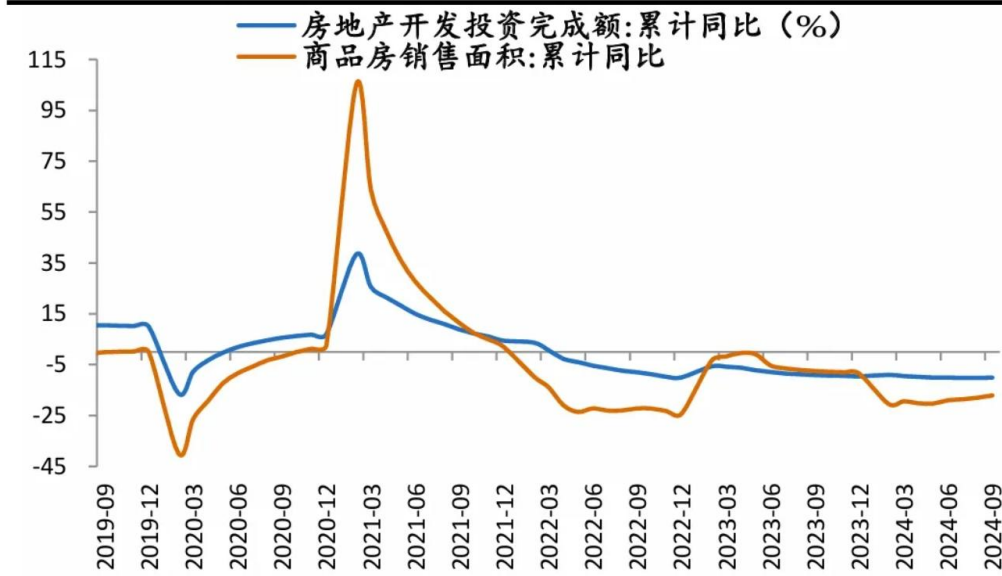
- 政府、个人投资增长乏力，《中华人民共和国民营经济促进法》释放民营企业投资活力，对形成新的投资增长极具有重要意义

➤ 房地产投资面临下行趋势

图表：9月房企资金增速



图表：房地产销售增速降幅扩大但环比正增长



结合经济形势的作用分析展望

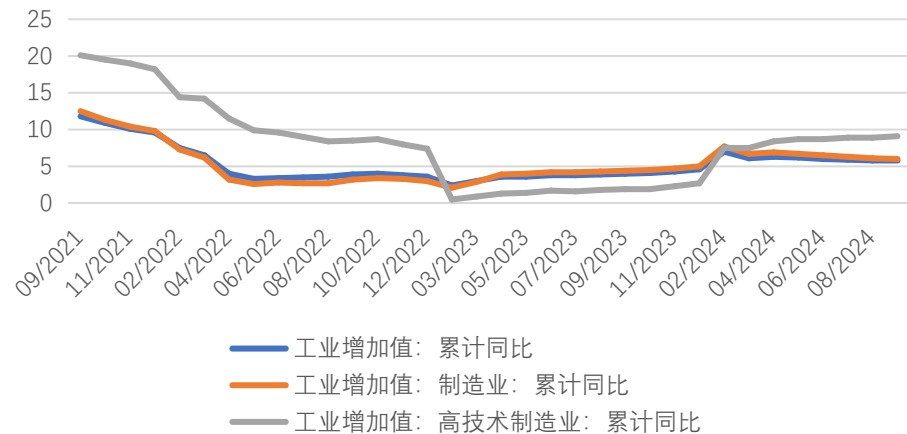
• 新兴动能持续增长，但规模有限

- 以“新三样”中最为抢眼的汽车产业来看，2024年1-3月，营业收入达到1.07万亿，同比增长3.67%，但其占规模以上工业企业总营业收入比值基本稳定在3%左右，2024年1-3月值为3.45%，规模仍然有限。

• 民营经济在“新三样”中占据重要位置

- 今年前8个月，我国民营企业在“新三样”产品出口中的比重分别为87.6%、68%和57.1%，民营企业对我国“新三样”产品出口作出重要贡献。

• 《中华人民共和国民营经济促进法》第四章支持民营经济组织参与科技创新与技术研发，有利于引导民营经济在发展新质生产力中积极发挥作用，推动我国新兴动能持续增长，扩大规模



高技术产业对经济增长的拉动作用逐渐凸显

数据来源：CEIC数据库

结合经济形势的作用分析展望

- 民营经济在我国出口贸易总量和增长率中贡献了关键力量，是我国出口贸易的重要主体

进出口总额占比 (%)



出口总额占比 (%)



进出口总额顺差贡献率 (%)



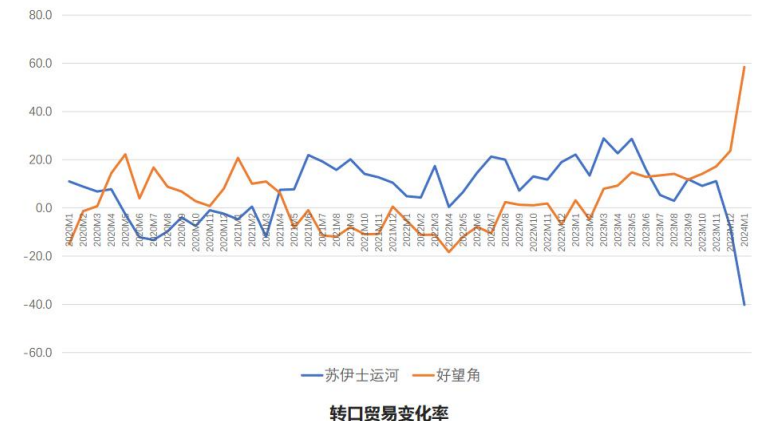
进出口总额增长率 (%)



数据来源：CMF中国宏观经济专题报告（第88期）

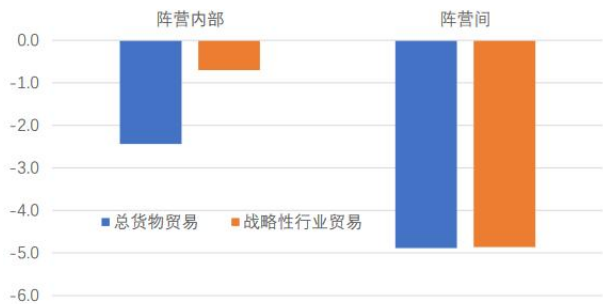
结合经济形势的作用分析展望

- 当前世界经济复苏乏力，供应链压力和高运输成本依然存在，主要经济体采取紧缩性货币政策，地缘政治加剧贸易风险。中美贸易摩擦造成经济碎片化，给我国经济和市场预期带来诸多不利影响。民营出口企业和为出口企业配套或处在产业链上的民营企业也会受到拖累。
- 《中华人民共和国民营经济促进法》为维护民营企业在海外经营保驾护航。第五十五条提到，国家支持引导民营经济组织在海外依法合规开展投资经营等活动，完善海外利益保障机制，维护民营经济组织及其经营者海外合法权益。

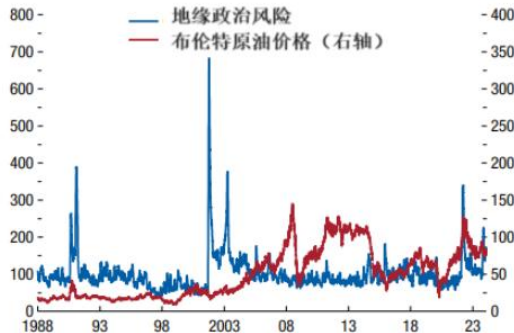


产品类别	目前关税税率 (%)	拟征关税税率 (%)
钢铝产品	0-7.5	25
半导体	25	50
电动汽车	25	100
太阳能电池	25	50
锂离子电动车电池	7.5	25
非电动汽车用锂离子电池	7.5	25
电池零部件	7.5	25

美国对华进口产品加征关税



俄乌冲突使世界贸易“阵营化”



数据来源：CMF中国宏观经济专题报告（第88期）

目录

- 1** 热点背景：民营经济促进法背景与内容
- 2** 热点聚焦：之前类似法规的作用与启示
- 3** 热点对策：如何发挥民营经济促进法的作用

细化执行法规

- **1.预防和清理欠款问题：**进一步细化对拖欠中小企业账款问题的解决方案，建立欠款定期披露、劝告知道、主动执法制度，以确保机关、事业单位和大型企业不得无故拒绝或延迟支付中小企业款项。《保障中小企业款项支付条例》修正案
- **2. 优化完善产业政策实施方式：**建立涉企优惠政策目录清单并及时向社会公开，以提高政策透明度和可预见性。不断评估更新负面清单。
- **3.完善市场化重整机制：**完善破产重整、破产和解程序，完善个人破产条例。
- **4.完善融资支持政策制度：**支持金融科技创新；建设法治、开放、活跃的股权市场。
- **5.强化人才和用工需求保障：**促进国有部门用人规则市场化。
- **6.完善支持政策直达快享机制：**充分发挥财政资金直达机制作用，推动涉企资金直达快享。加大涉企补贴资金公开力度，接受社会监督。针对民营中小微企业和个体工商户建立支持政策“免申即享”机制，推广告知承诺制。
- **7.健全失信惩戒和信用修复制度：**完善政府诚信履约机制，建立健全政务失信记录和惩戒制度，将机关、事业单位的违约毁约、拖欠账款、拒不履行司法裁判等失信信息纳入全国信用信息共享平台。
- **8. 加强对民营经济组织知识产权的保护：**支持民营经济组织依法参与标准制定工作，加强对民营经济组织及其经营者知识产权的保护。

细化执行法规

- **9. 持续优化民营经济发展环境：**持续破除市场准入壁垒，清理规范行政审批、许可、备案等政务服务事项的前置条件和审批标准。
- **10. 强化政策沟通和预期引导：**依法依规履行涉企政策调整程序，根据实际设置合理过渡期，加强直接面向民营企业 and 个体工商户的政策发布和解读引导。
- **11. 强化民营经济发展法治保障：**依法保护民营企业产权和企业家权益，进一步规范涉产权强制性措施，避免超权限、超范围、超数额、超时限查封扣押冻结财产。
- **12. 构建民营企业源头防范和治理腐败的体制机制：**出台司法解释，依法加大对民营企业工作人员职务侵占、挪用资金、受贿等腐败行为的惩处力度。
- **13. 建立畅通有效的政企沟通机制：**制定与经营主体生产经营活动密切相关的法律、法规、规章和其他规范性文件、司法解释，或者作出有关重大决策，应当注重听取包括民营经济组织在内各类经济组织、行业协会商会的意见建议。

增强执行激励与能力——央地关系

- **1. 强化地方政府责任和激励机制：**考虑对地方关键部门中央直管；地方一把手问责。强化已出台政策的督促落实，重点推动促进民营经济发展壮大的政策落实落细，完善评估督导体系。建立健全民营经济投诉维权平台，完善投诉举报保密制度、处理程序和督办考核机制。
- **2. 加强地方政府预算管理：**解决当前债务过高问题后，严肃预算管理和支出管理。建立规范的资本预算、债务预算，与现行的四本经常性预算并列，加强政府投融资的预算约束，提高政府投融资效率。
- **3. 强化跟踪评估：**通过第三方对政策落实的定期评估机制，根据评估中查找的问题进一步优化工作方案、改善工作机制。

增强执行激励与能力——服务型政府

- **1. 提升政务服务效率：**推动数字化建设，高效便利办理涉企事项，简化行政审批流程，减少不必要的行政干预，提供更加便捷、高效的政务服务。建立畅通有效的政企沟通机制，确保在制定与经营主体生产经营活动密切相关的法律法规和政策措施时，充分听取民营企业的意见。这有助于提升政策的针对性和有效性，增强民营企业的政策获得感。
- **2. 约束政府直接参与经济行为：**约束国企和政府关联行为。
- **3. 增强政府行为一致性：**防止多头执法，确保执法行为的规范性和公正性。政府优惠政策出台有支撑。
- **4. 增强法律执行规范性：**规范涉及限制人身自由和查封、扣押、冻结等强制措施，并要求依照法定权限、条件和程序进行。禁止利用行政、刑事手段违法干预经济纠纷，保护民营企业的合法权益。
- **5. 调动政府工作人员积极性：**在激励机制上，合理设置干部考核指标，把创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义等内容纳入考核指标体系。通过充分调动广大党员干部积极性来提升政府效能。

增强执行激励与能力——公众监督

- **1.信息公开：**完善信用信息记录和共享机制，将承诺和履行信息纳入信用记录，发挥信用约束机制，健全信用信息修复机制，完善政府履约机制，建立政务失信激励和惩戒制度，将失信信息纳入全国信用信息共享平台。
- **2.政策公开：**建立涉企惠企政策并向社会及时公开。
- **3.渠道通畅：**建立健全民营经济投诉维权平台，完善投诉举报保密制度、处理程序和督办考核机制。
- **4.企业信息反馈及改进：**对民营企业诉求回应措施公开，民众评价信息收集利用。



CMF
China Macroeconomy Forum
中國宏觀經濟論壇



聚焦民营经济促进法推动民营经济发展作用分析，CMF 专题报告发布

11月16日，CMF 宏观经济热点问题研讨会（第93期）于线上举行。

本期论坛由中国人民大学经济学院教授、中国宏观经济论坛（CMF）主要成员**刘凤良**主持，**聚焦“民营经济促进法推动民营经济发展作用分析”**，来自学界、政界、企业界的知名经济学家**杨瑞龙、毛振华、史晋川、刘俊海、李迅雷、陈永杰、刘凤良、孙文凯**联合解析。

论坛第一单元，中国人民大学经济学院教授、中国宏观经济论坛（CMF）主要成员**孙文凯**代表论坛发布 CMF 中国宏观经济专题报告。

报告围绕以下三个方面展开：

- 一、热点背景：民营经济促进法背景与内容
- 二、热点聚焦：之前类似法规的作用与启示
- 三、热点对策：如何发挥民营经济促进法的作用

主要观点有以下三点：

第一，从长期来看，民营经济取得了显著进步。尽管会出现周期性的挑战，例如民营经济权益不足、民营企业压力过大等。但总体而言，民营经济的发展态势是积极的，实现了从“零”到“五六七八九”，即民营经济贡献了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。

第二，民营经济促进法虽然在内容上与已有的法规和指导意见有所重叠，但其独特之处在于专门针对民营经济的发展，对民营经济领域进行了更具体的指导。

第三，从类似法规来看，中小企业促进法和款项支付条例等已经产生了积极效果，预计民营经济促进法的出台也将对保护民营经济产生正面影响。该法律能够更好发挥作用将取决于两个关键因素：一是细化执行条例，二是增强执行激励与能力。

一、热点背景：民营经济促进法背景与内容

（一）民营经济发展历程

自改革开放以来，民营经济发展迅速，从无到有，对国家经济的贡献日益显著。经历了改革开放初期（1979年-1984年）、市场化探索初期（1984年-1992年）、社会主义市场经济初步确立阶段（1992年-2000年）、高速增长阶段（2000年-2012年）、经济结构调整与产业升级阶段（2012-2022年），目前已进入全面深化与高质量发展阶段（2022年至今）。2024年《国务院关于促进民营经济发展情况的报告》中数据显示，2012年到2023年，民营企业占全国企业总量由79.4%提高至92.3%，个体工商户由4000余万户增加至1.24亿户。2012年到2023年，民营企业进出口额年均增长11.1%，占全国进出口总额的比重由30%左右增长至50%以上。以统计局中持续跟踪的工业企业利润总额为代表分析，我国工业企业中私营企业的利润总额规模呈现跨越式增长的发展态势，到2022年私营工业企业利润总额超2.5万亿元，占内资企业的比重从2000年的6%上升至2022年的40%。

中央政府对民营经济的支持政策具有历史连续性，中央坚持“两个毫不动摇”、“三个没有变”、“两个健康”方针政策，连续出台政策，引导民营企业和民营企业家正确理解党中央方针政策，消除顾虑，放下包袱，大胆发展。党的十五大（1997）把“公有制为主体、多种所有制经济共同发展”确立为我国的基本经济制度，明确提出“非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分”。党的十六大（2002）提出“毫不动摇地巩固和发展公有制经济”“毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展”。党的十八大（2012）进一步提出“毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，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”。党的十八届三中全会（2013）提出，公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分，都是我国经济社会发展的重要基础。党的十九大（2017）把“两个毫不动摇”写入新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略，作为党和国家一项大政方针进一步确定下来。党的二十大（2022）报告强调，“坚持和完善社会主义基本经济制度，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”“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”。

具体来看，鼓励民营经济发展的方针政策已经进行了40多年，重大综合性政策先后出台了四个（非公经济36条（2005）、民间投资36条（2010）、民企改革发展28条（2019）、民

营经济发展壮大31条（2023），共计131条政策），如果加上金融支持民营经济25条（2023）则更多。此外还有各种专项支持政策文件，比如疫情期间及之后各类扶持政策，《关于优化调整稳就业政策措施 全力促发展惠民生的通知》（国办发〔2023〕11号）等。

无论是在制度层面还是在实际经济产出方面，民营经济都展现出了快速发展的势头，政府的持续支持和政策的不断完善为其提供了坚实的基础。

（二）民营经济当前发展局限

一方面，民营经济的发展存在外部环境问题。第一，市场和要素流动壁垒。在要素获取不公平方面具体表现为：融资不公平现象依然严重，如相比同等条件、同等信用评级的国有企业，民营企业贷款利率至少要高出约2-5个百分点；要素获取不公平的范围扩大，如产业用地方面，各个园区管理部门更加青睐国有企业，尤其是央企。在市场准入存在所有制歧视方面集中体现在招投标、政府采购等方面：招投标存在设置隐性门槛或偏向国企的资质资格条件；政府采购或建设工程也偏向国有企业，民营企业要通过几乎外包才能拿到项目，这种现象不仅在传统的建筑工程、基础设施建设领域常见，在数字政府建设、卫生医药等领域也逐渐增多。

第二，企业家对人身及财产安全的担心增加。在早期发展阶段，部分民营企业家在企业经营、产权整合及改制过程中可能存在一些不完全符合现行法律法规的做法，这些企业家担忧过去的行为是否会受到追溯审查。由于地域性的司法差异以及政商关系的影响，民营企业家与合作伙伴之间正常的商业纠纷有时无法获得公正和平等的处理。

第三，法律法规体系和执行有待完善。例如，部分地区强制性措施如查封、扣押、冻结等被不当运用，使得原本应当通过民事途径解决的问题被误认为需经由刑事程序处理，这一现象被称为“民事纠纷刑事化”；部分地区对企业的管理和支持政策缺乏连贯性，尽管在吸引投资时提出了诸多诱人的条件，如土地使用权的授予、电费的减免以及各种奖励补贴等，但在实际操作中，这些承诺的兑现程度往往不尽如人意；政府机构有时会延迟支付合同款项，比如在签订了分期支付协议之后，仅支付了初期款项而未能按时完成后续支付义务；部分地方政府利用其行政权限，对企业合法权利造成不利影响；知识产权的保护机制尚存不足之处，主要体现在专利申请过程较长、遇到侵权行为时举证困难以及维权流程复杂等方面。

另一方面，民营企业自身也存在经营问题。第一，治理结构不完善。主要包括股东财产

与企业财产边界模糊，个人财产和法人财产难以划分；民营企业股权过度集中，大股东在公司经营与决策方面话语权过大，企业缺乏内部控制意识，内控建设流于形式，内审不严甚至没有内审部门，经营风险大。

第二，大企业不相关多元化问题突出。大型民营企业在发展过程中往往面对多元化和专业化的战略选择。在资金规模达到一定程度时，企业往往倾向于推进多元化，甚至是不相关多元化。

第三，企业家价值观转变不足。随着企业规模扩大，企业决策风险由原来的企业家承担全部责任和风险变为利益相关者共担风险。此时要求企业家由原来的对自我负责转为对整个社会负责，价值观需要转型。然而，民营企业家很少改变自己风格，企业做大后也很少有更换决策者现象，从而难以匹配企业社会责任变化。

第四，企业未能对高质量发展要求做出有效反应，目前一些民营企业对高质量发展的要求还未完全适应。我国已经由以往资本驱动发展型转为创新驱动发展，然而据统计，2023年民营企业500强中研发投入强度超过3%的只有86家，占比仅17.2%，大部分中小微企业创新投入更是严重不足，整体民营企业发展后劲不足。

我们通过词频统计发现，2022年以来，以“民营企业家权益”为主题的讨论以“负面”居多，集中在法律纠纷层面。以“民营企业不公正对待”为主题的讨论以“负面”居多，内容集中在环境、劳动、法律等层面。以“民营融资难”为主题的讨论集中在资本战略层面。

（三）民营经济促进法的主要内容（9章77条）

民营经济促进法的出台旨在针对性地解决以上问题。尽管在此之前已存在相关法规，但民营经济促进法以法律的形式来促进和保护民营经济发展，用更加严谨和严肃的方式强调了对民营经济的支持。

民营经济促进法的目标是优化民营经济发展环境，保障民营经济组织公平参与市场竞争，促进民营经济的健康发展。主要内容包括公平竞争（市场准入、政府政策透明、反垄断和竞争执法）、投资与融资（促进投资支持、融资便利、资产盘活）、科技创新（支持创新、数据要素）、规范经营（依法合规、企业文化、腐败防治）、服务保障（政企沟通、行政支持、法律保障）、权益保护（合法权益保障、信息保护）、法律责任（违规处罚、失信惩戒与信

用修复）七大部分内容。

（四）民营经济促进法的主要特点

第一，首次在法律层面定义民营经济。本法所称民营经济组织，是指在中华人民共和国境内依法设立的由中国公民控股或者实际控制的营利法人、非法人组织和个体工商户，以及前述组织控股或者实际控制的营利法人、非法人组织。

第二，覆盖全面，针对痛点。有促进、有保护、有规范。

第三，突出对民营经济支持。以往法律法规或意见没有针对民营经济。

第四，坚持中性原则，主要是矫正以往偏误。

第五，强调法治与执行。民营经济促进法让我们看到了中央在保护和支持民营经济方面的决心。

（五）民营经济促进法与其他主要法律法规内容对比

与以往的法律法规、指导意见或政策相比，民营经济促进法的核心在于对民营经济的支持更为明确和具体，这一法律的出台标志着对民营经济重要性的再次确认，并通过法律形式为民营经济提供了更加坚实的支撑和保障。

例如，与《中华人民共和国中小企业促进法》（2002年/2017年修订）相比，民营促进法更侧重于民营企业的政策保障，特别是在参与国家战略、基础设施投资、重大工程方面，给民营企业开放了更广阔的投资领域，而《中华人民共和国中小企业促进法》更偏重普惠性、面向中小型经济组织的金融支持。与《中华人民共和国公司法》（2005年修订）相比，民营促进法不仅局限于法律结构的基本规范，增加了对民营企业融资、投资和重大项目参与的鼓励政策，更多的是国家层面上的指导支持。与2010年代的产业扶持政策与PPP相关法规相比，民营企业促进法在法律层面将PPP模式中的民营企业权益保障、收益分配机制、风险共担等内容写入法条，明确规范民营企业在PPP中的地位和权益，确保合作机制更透明和合理。与金融扶持与征信体系政策相比，民营企业促进法在法律上进一步明确了金融机构在对待民营企业上的“差异化监管”和“风险容忍度”政策，特别是对民营企业的信用体系建设、直接融资机制等作出全面安排。

（六）民营经济促进法的作用

第一，有利于营造公平竞争环境。民营经济促进法强调保障民营经济公平参与市场竞争，针对民营企业在市场活动中可能面临的歧视性政策，特别是利用土地、能源、数据等要素时的不公平待遇，专设“公平竞争”章节，强调“市场准入负面清单以外的领域，包括民营经济组织在内的各类经济组织可以依法平等进入”，并强调“各级人民政府及其有关部门落实公平竞争审查制度，出台政策措施应当经过公平竞争审查”。

第二，有利于促进民营经济投融资活动。民营经济促进法专设“投融资促进”章节，支持民营经济组织参与国家重大战略和重大工程，优化民营经济投融资环境，建立健全融资风险市场化分担机制，优化民营经济投融资环境，降低制度性交易成本。

第三，有利于支持民营经济科技创新。民营经济是我国科技创新的重要力量，民营经济促进法专设“科技创新”章节，支持民营经济组织在发展新质生产力中积极发挥作用，鼓励参与国家科技攻关。

第四，有利于保障民营经济合法权益。民营经济促进法专设“权益保护”章节，强调禁止利用行政、刑事手段违法干预经济纠纷，规范涉及限制人身自由和查封、扣押、冻结等强制措施，并要求依照法定权限、条件和程序进行，加强账款支付保障工作，强化预算管理，有针对性细化支付账款规定，设置账款拖欠协商调解处置程序，以保障民营经济合法权益。

第五，有利于回应民营企业关切，营造良好社会氛围。民营经济促进法聚焦公平参与市场竞争、平等使用生产要素、公平执法公正司法、保护民营企业 and 企业家权益等重大问题提出解决方案，释放出积极回应民营企业关切、支持民营经济发展的强烈信号；强调任何单位和个人不得利用互联网等传播渠道恶意侵害民营经济组织及其经营者的人格权益，以保障民营经济发展的良好氛围。

第六，有利于建立法治保障，筑牢民营经济发展根基。法律的制定是中国打造法治化营商环境的重要举措，用法律和制度的形式明确定位民营经济的法律地位，固化实践中行之有效的制度举措，能够充分发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障，切实强化民营经济发展的法治保障，增强民营企业和民营企业家的信心。鼓励支持民营经济发展壮大的同时，对如何更好引导民营经济高质量发展也作了明确规定，强调引导民营企业加强职工思想政治引领、完善治理结构、规范民营经济组织经营者行为、强化内部监督，支持民营经济组织加强风险防范管理。

二、热点聚焦：之前类似法规的作用与启示

《中华人民共和国中小企业促进法》是为了改善中小企业经营环境，促进中小企业健康发展，扩大城乡就业，发挥中小企业在国民经济和社会发展中的重要作用而制定的法律，2017年9月1日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议修订，2018年1月1日执行。法律实施后，中小企业发展信心提振，并且小型企业数量进入加速增长时期。

《保障中小企业款项支付条例》是为促进机关、事业单位和大型企业及时支付中小企业款项，维护中小企业合法权益，优化营商环境，根据《中华人民共和国中小企业促进法》等法律制定的条例，自2020年9月1日起施行。条例实施后，中小企业应收账款问题有所缓解，2021年应收账款占比明显下降，但2022年受疫情影响有所回升。

2023年7月19日，《中共中央 国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》发布，提出包括为资本设立“红绿灯”、持续破除市场准入壁垒、完善融资支持政策制度、完善政策直达快享机制、构建民营企业源头防范和治理腐败的体制机制等31条重要举措，简称“民营经济31条”。民营企业31条实施之后，2023年三季度末到四季度民间固定资产投资呈现回升态势。

按照党的十八届二中、三中全会要求，自2014年3月起，工商系统全面推进商事制度改革。商事制度改革通过降低市场准入门槛，简化了注册流程，放宽了注册资本和住所登记条件，从实缴制改为认缴制，减少了前置审批事项，实施“多证合一”和“证照分离”等措施，有效降低了创业门槛，吸引了大量新企业注册。以商事制度改革为先手棋的“放管服”改革带来了个体私营企业发展的一次高峰，个体工商户和私营企业户数和从业人数均快速增长，对就业的促进作用明显。

司法部、国家发展改革委于2024年10月10日就《中华人民共和国民营经济促进法（草案征求意见稿）》公开征求意见。民营经济促进法及一揽子增量政策已经在企业信心端体现作用，邮储银行小微企业运行指数中的信心指数再次上升并超过景气线，信心增长有望未来转化为实际经济行动。

民营经济在我国经济发展中扮演着重要角色，尤其在当前经济面临挑战的背景下，促进民营经济的发展成为缓解经济下行压力的关键。第一，民营经济作为就业“蓄水池”，吸纳了超过80%的城镇就业。支持和鼓励民营经济发展对促进就业，提升居民收入，带动消费具有重大意义。目前我国居民消费面临下行压力，消费者信心指数呈现波动下行趋势，特别是就

业指数降幅较大。鼓励民营经济发展，有利于促进就业，增加居民可支配收入，从而拉动消费增长。

第二，利润下行使得民营企业的投资增长受到羁绊，民间投资动力不足。《中华人民共和国民营经济促进法》第三章投资融资促进主要讨论了国家如何通过各种政策手段来促进民营企业的投资和融资，涵盖了政府项目支持、金融服务支持、融资渠道、银行贷款等内容，目标是为民营企业提供更多的资金支持，增强其再投资能力。政府、个人投资增长乏力，《中华人民共和国民营经济促进法》释放民营企业投资活力，对形成新的投资增长极具有重要意义。

第三，新兴动能持续增长，但规模有限，而民营经济在“新三样”中占据重要位置，今年前8个月，我国民营企业在“新三样”产品出口中的比重分别为87.6%、68%和57.1%，民营企业对我国“新三样”产品出口作出重要贡献。《中华人民共和国民营经济促进法》第四章支持民营经济组织参与科技创新与技术研发，有利于引导民营经济在发展新质生产力中积极作用，推动我国新兴动能持续增长，扩大规模。

第四，民营经济在我国出口贸易总量和增长率中贡献了关键力量，是我国出口贸易的重要主体。当前世界经济复苏乏力，供应链压力和高运输成本依然存在，主要经济体采取紧缩性货币政策，地缘政治加剧贸易风险，民营出口企业和为出口企业配套或处在产业链上的民营企业受到拖累。《中华人民共和国民营经济促进法》为维护民营企业在海外经营保驾护航。第五十五条提到，国家支持引导民营经济组织在海外依法合规开展投资经营等活动，完善海外利益保障机制，维护民营经济组织及其经营者海外合法权益。

三、热点对策：如何发挥民营经济促进法的作用

为确保民营经济促进法有效发挥作用，两个关键维度至关重要。

一是**细化执行条例**。目前许多法规仅停留在原则层面，需要进一步细化具体的条例。例如：

1. **预防和清理欠款问题**：进一步细化对拖欠中小企业账款问题的解决方案，建立欠款定期披露、劝告知道、主动执法制度，以确保机关、事业单位和大型企业不得无故拒绝或延迟支付中小企业款项，保障《保障中小企业款项支付条例》修正案尽快出台；

2. **优化完善产业政策实施方式：**建立涉企优惠政策目录清单并及时向社会公开，以提高政策透明度和可预见性，不断评估更新负面清单；
3. **完善市场化重整机制：**完善破产重整、破产和解程序，完善个人破产条例；
4. **完善融资支持政策制度：**支持金融科技创新；建设法治、开放、活跃的股权市场；
5. **强化人才和用工需求保障：**促进国有部门用人规则市场化；
6. **完善支持政策直达快享机制：**充分发挥财政资金直达机制作用，推动涉企资金直达快享，加大涉企补贴资金公开力度，接受社会监督，针对民营中小微企业和个体工商户建立支持政策“免申即享”机制，推广告知承诺制；
7. **健全失信惩戒和信用修复制度：**完善政府诚信履约机制，建立健全政务失信记录和惩戒制度，将机关、事业单位的违约毁约、拖欠账款、拒不履行司法裁判等失信信息纳入全国信用信息共享平台；
8. **加强对民营经济组织知识产权的保护：**支持民营经济组织依法参与标准制定工作，加强对民营经济组织及其经营者知识产权的保护；
9. **持续优化民营经济发展环境：**持续破除市场准入壁垒，清理规范行政审批、许可、备案等政务服务事项的前置条件和审批标准；
10. **强化政策沟通和预期引导：**依法依规履行涉企政策调整程序，根据实际设置合理过渡期，加强直接面向民营企业和个体工商户的政策发布和解读引导；
11. **强化民营经济发展法治保障：**依法保护民营企业产权和企业家权益，进一步规范涉产权强制性措施，避免超权限、超范围、超数额、超时限查封扣押冻结财产；
12. **构建民营企业源头防范和治理腐败的体制机制：**出台司法解释，依法加大对民营企业工作人员职务侵占、挪用资金、受贿等腐败行为的惩处力度；
13. **建立畅通有效的政企沟通机制：**制定与经营主体生产经营活动密切相关的法律、法规、规章和其他规范性文件、司法解释，或者作出有关重大决策，应当注重听取包括民营经济组织在内各类经济组织、行业协会商会的意见建议。

二是增强执行激励与能力。在央地关系方面：

1. 强化地方政府责任和激励机制：考虑对地方关键部门中央直管，地方一把手问责，强化已出台政策的督促落实，重点推动促进民营经济发展壮大的政策落实落细，完善评估督导体系，建立健全民营经济投诉维权平台，完善投诉举报保密制度、处理程序和督办考核机制；

2. 加强地方政府预算管理：解决当前债务过高问题后，严肃预算管理和支出管理，建立规范的资本预算、债务预算，与现行的四本经常性预算并列，加强政府投融资的预算约束，提高政府投融资效率；

3. 强化跟踪评估：通过第三方对政策落实的定期评估机制，根据评估中查找的问题进一步优化工作方案、改善工作机制。

在建设服务型政府方面：

1. 提升政务服务效率：推动数字化建设，高效便利办理涉企事项，简化行政审批流程，减少不必要的行政干预，提供更加便捷、高效的政务服务；建立畅通有效的政企沟通机制，确保在制定与经营主体生产经营活动密切相关的法律法规和政策措施时，充分听取民营企业的意见；

2. 约束政府直接参与经济行为：约束国企和政府关联行为；

3. 增强政府行为一致性：防止多头执法，确保执法行为的规范性和公正性，确保政府优惠政策出台有支撑；

4. 增强法律执行规范性：规范涉及限制人身自由和查封、扣押、冻结等强制措施，并要求依照法定权限、条件和程序进行，禁止利用行政、刑事手段违法干预经济纠纷，保护民营企业的合法权益；

5. 调动政府工作人员积极性：在激励机制上，合理设置干部考核指标，把创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义等内容纳入考核指标体系，通过充分调动广大党员干部积极性来提升政府效能；

在公众监督方面：

1. 信息公开：完善信用信息记录和共享机制，将承诺和履行信息纳入信用记录，发挥信用约束机制，健全信用信息修复机制，完善政府履约机制，建立政务失信激励和惩戒制度，将失信信息纳入全国信用信息共享平台；

2. 政策公开：建立涉企惠企政策并向社会及时公开；

3. 渠道通畅：建立健全民营经济投诉维权平台，完善投诉举报保密制度、处理程序和督办考核机制；

4. 企业信息反馈及改进：对民营企业诉求回应措施公开，民众评价信息收集利用。

论坛第二单元，结合CMF中国宏观经济专题报告，各位专家围绕“民营经济促进法推动民营经济发展作用分析”展开讨论。

浙江大学文科资深教授史晋川指出，立法应该明确界定民营经济概念。《中华人民共和国民营经济促进法》（草案征求意见稿）在法律层面进一步明确了民营经济在社会主义基本经济制度中的重要地位，民营经济是社会主义市场经济中的重要组成部分，是中国式现代化建设和高质量发展的重要基础，《中华人民共和国民营经济促进法》也明确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、市场机会和发展权力。

但是，从进一步修改完善《中华人民共和国民营经济促进法》的角度来看，建议《中华人民共和国民营经济促进法》中应该进一步明确界定民营经济这一基本概念的内涵与类型。明确界定民营经济概念，涉及到《中华人民共和国民营经济促进法》的立法中明确法律关系的主体，即法律关系中享有权利或承担义务的主体。正确地界定民营经济概念，必须要同时考虑到经济组织的所有制和所有制的实现形式及经营主体，而对于各种所有制经济成分作用的评价，必须坚持马克思历史唯物主义生产力决定生产关系的基本原理，以发展社会生产力为唯一标准。

中泰证券首席经济学家李迅雷认为，《中华人民共和国民营经济促进法》的要义是强调平等，确保机会均等，即民营企业与其他类型企业应在市场竞争中享有平等地位。然而，现实中仍存在诸多问题。例如，企业在外地提起诉讼时，胜诉概率较低，即使胜诉，执行到位的可能性也不大，这类问题反映出执法在公平公正和公开透明方面仍有不足。

我们常用“五六七八九”来概括民营经济的重要贡献，即民营企业提供了超过50%的税收，60%以上的GDP，70%以上的技术创新成果，80%以上的就业岗位，以及90%以上的企业数量。

然而，从今年上半年上市公司年报中可以看出，民营企业的利润占比仅为16%。这主要是因为中国经济面临显著的结构性问题，自2013年至今，PPI 长期为负，表明中国经济进入到调整阶段，且2010年以后 GDP 增速放缓。另一方面，2021年后房地产进入下行阶段，由于民间投资在房地产领域的占比较高，所以其投资意愿明显下降。所以，除了在立法层面推动公平竞争、机会均等以及优化民营企业负面清单以外，还需在改革层面加大力度。

中国人民大学经济研究所联席所长、教授、中国宏观经济论坛（CMF）联合创始人、联席主席，中诚信国际首席经济学家**毛振华**指出，《中华人民共和国民营经济促进法》虽然备受期待，但在企业界的反响却不如预期热烈，这背后反映了复杂的现实背景和制度性挑战。尽管相关条款早已在其他法律中有所体现，新立法的必要性仍需深思。关键在于如何在执行中有效落实，使其真正为民营企业提供切实保障。

近年来，中国为保护和促进民营企业发展做了前所未有的努力，出台多项中央政策和文件。然而，经济调整期带来的融资难、高成本等问题仍使民营企业面临挑战。民营经济促进法的出台将是一个重要起点，让我们重新审视民营企业在经济发展中的重要作用，同时能够正视在当前经济环境中出现的对民营企业保护不够的问题。期待民营经济促进法尽快出台以及执行过程中能够有效贯彻立法原意，保护民营企业的发展，使民营企业和民营企业家能够与国家的发展长期同行。

国务院研究室工交贸易司原副司长**陈永杰**指出，部分企业家指出草案在具体条款设计上仍显不足，亟需强化以下方面：应增设具体条款以保障企业家的合法权益，明确对侵权行为的限制措施，以避免法律形式化；明确相关政府部门的执法责任，并设定相应惩罚性条款，以增强法律的威慑力；进一步强调依法保护企业家的私有产权及人身权，杜绝无证据拘捕或非法限制行为，并坚决纠正冤假错案；禁止污名化宣传，推动建立良性社会舆论氛围。

当前民营经济发展面临的困境既有短期问题，也有长期问题，既表现出趋势性，又存在周期性特征。最近十年，民营经济增速明显放缓，而国有经济则表现出较快的增长态势，经济占比逐步上升。这种结构性变化虽然体现了国有经济的持续壮大，但民营经济增速的下降对整体经济增长带来了显著的负面影响。

中国人民大学一级教授、经济研究所联席所长、中国宏观经济论坛（CMF）联合创始人、联席主席**杨瑞龙**指出，当前面临的主要挑战是政策的落地实施，需要采取及时有效的措施来

打破民营经济发展中的障碍，如所谓的“玻璃门”、“旋转门”、“弹簧门”、“天花板”等。为确保政策的有效实施，并解决国有经济在某些领域挤压民营经济的问题，未来的核心任务是为民营经济创造更好的发展空间，这需要推进国企国资的改革，妥善处理国有企业与民营企业的关系。

第一，推进国企分类改革，构建国有经济与民营经济共同发展的微观基础。第二，垄断行业的竞争性环节向民营资本公平开放。第三，吸引民营资本参与垄断性国有企业的股份制改革。第四，完善市场采购制度，优化民营资本进入新业态、新领域的市场环境。民营经济的发展离不开深化国资国企改革。通过国资国企改革，真正实现国有企业布局的优化，才能为民营经济提供更好的发展空间。待民营经济促进法正式公布后，在强有力的法治保障下，民营经济将迸发出更加强大的活力。

中国人民大学商法研究所所长、法学院教授刘俊海认为，法治是最好的营商环境，民营经济促进法是民营企业最好的长效定心丸，是促进民营经济健康发展的龙头法，是市场经济的基础性法律，也是构建民营经济友好型法律规范体系的宪法性法律。所以，抓紧起草并尽快颁行民营经济促进法是立足长远的经济工程，是标本兼治的法治工程，是攸关千家万户的民生和民心工程，也是民富国强、国泰民安的政治工程。

目前的草案仍需精准打磨，应明确六项核心原则，即地位平等、共同发展、公平竞争、互利合作、平等监管和平等保护。这些原则相辅相成、同频共振、良性互动，构成《中华人民共和国民营经济促进法》的“四梁八柱”，应通过立法予以充分体现。

进一步拓展民营经济的发展空间

杨瑞龙 中国人民大学国家一级教授、经济研究所联席所长、中国宏观经济论坛（CMF）联合创始人、联席主席

以下观点整理自杨瑞龙在 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第93期）上的发言

一、构建“国民共进”的发展新格局

充分肯定民营经济在稳定增长、促进创新、增加就业、改善民生、增加税收等方面所发挥的作用已取得了共识。中央的定位是“民营经济是社会主义市场经济的重要组成部分，是推动中国式现代化的生力军”。

近年来，中央密集出台了一系列鼓励民营经济发展的文件。2023年7月14日中共中央 国务院颁布了“31条”措施，国家发展和改革委员会等8部门颁布了的“28条”举措。今年制定了中国首部关于民营经济发展的基础性法律——民营经济促进法，体现了中央政府支持民营经济发展的坚定决心。这些政策和法律所体现的基本原则是促进“两个健康”，即非公有制经济健康发展和非公有制经济人士健康成长，国家坚持平等对待、公平竞争、同等保护、共同发展原则，促进民营经济的发展壮大。

当前面临的主要挑战是政策的落地实施，需要采取及时有效的措施来打破民营经济发展中的障碍，如所谓的“玻璃门”、“旋转门”、“弹簧门”、“天花板”等。其中一个重要的途径是妥善处理国有企业与民营企业的关系，进一步拓展民营经济的发展空间。党的二十届三中全会通过的《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》指出，构建高水平社会主义市场经济体制必须坚持“两个毫不动摇”，既不能“民进国退”，必须“毫不动摇巩固和发展公有制经济”；也不能“国进民退”，必须“毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展”，而是应该构建一个“国民共进”的微观基础，即国有经济与民营经济共同发展的制度基础，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，促进各种所有制经济优势互补、共同发展。在实践中，支持国有经济发展比较理直气壮，鼓励民营经济发展则显得政策落地有些不够。未来需要按照构建高水平社会主义市场经济体制的要求，深化国资国企改革，教育部拓展民营经济的发展空间。

二、深化国企改革，进一步拓展民营经济的发展空间

促进民营经济发展不仅需要优化环境，而且需要进一步拓展发展空间，确保促进民营经济发展的政策法令得到有效落实。为此需要深化国资国企改革，实现国有经济布局优化，为民营经济创造更好的发展空间。以下为四点具体建议。

第一，推进国企分类改革，构建国有经济与民营经济共同发展的微观基础。

民营经济发展不仅需要环境，而且需要空间。通过国企分类改革有助于推动国有经济布局优化，为民营经济发展创造必要的空间。国有经济布局优化意味着国有经济不能布局过窄，过窄不利于巩固发展公有制经济，但也不能布局过宽，过宽有可能挤压民营经济的发展空间。

1995年我率先在理论上论证国有企业实施分类改革的必要性及路径，即按照行业和产品两个维度来实施分类改革，提供公共产品的机构或企业实行国有国营模式，自然垄断型企业实行国有国控模式，竞争性国有企业完全走向市场。党的二十届三中全会进一步确立了国有经济布局优化的原则，即强调了国有资本“三集中”原则：推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域集中，向关系国计民生的公共服务、应急能力、公益性领域等集中，向前瞻性战略性新兴产业集中，这“三个集中”说明了未来国有经济有进有所为的领域和方向。

“三集中”领域之外就是一般的竞争性领域，对于哪些无关系国计民生或战略性且效益差、竞争力弱的竞争性国有企业原则上应有所不为、有退。我认为，竞争性领域国企改革可以遵循竞争中性原则，即国家在竞争性领域贯彻平等对待（equal treatment）、透明度管理（transparency directive）和政府补贴控制（government subsidy control）原则，取消所有制歧视，国有经济和民营经济平等竞争、优胜劣汰。需要注意的是，国有企业因其垄断地位具有市场支配力优势和融资优势，如果垄断企业凭借这两大优势进入竞争性领域就有可能产生不平等竞争问题，所以除非明确实施竞争中性政策，否则对垄断性国有企业进入竞争领域要有所控制，避免与“民”争利。在竞争领域创造出公平竞争的环境，民营经济的发展空间才有可能拓展。

第二，垄断行业的竞争性环节向民营资本公平开放。

从总体上说，自然垄断型国有企业应该实施国有国控模式，但并非是处于该行业的所有国有企业都需要国有资本处于控制地位。因为垄断行业是一个长长的产业链，既有上游或中游的垄断性环节，也包含下游的竞争性环节。以电力行业为例，电网属于垄断性环节，配电既有垄断成分也有竞争成分，发电环节基本处于竞争性环节。**垄断环节应该保持国家独立经营，竞争性环节应该向市场开放，即垄断行业的竞争性环节市场化改革要打破行政垄断，防止市场垄断，更好地向民营资本开放。**党的二十届三中全会明确指出要推进能源、铁路、电信、水利、公用事业等行业自然垄断环节独立运营和竞争性环节市场化改革。在要素获取、准入许可、经营运行、政府采购和招投标等方面排除所有制歧视，实现各类所有制主体公平竞争。这里需要特别注意的是，应限制国有企业凭借对上游环节的垄断地位对下游竞争性环节的市场垄断。所以，未来应大力推动垄断行业竞争性环节的市场化改革，让民营企业进入这个领域展开公平竞争，从而拓展民营经济发展空间。

第三，吸引民营资本参与垄断性国有企业的混合所有制改革。

党的十九大报告、二十大报告和国企改革三年行动方案都强调了混合所有制改革是国有企业改革的重要方向。尽管混改取得了一定的成绩，但国企混改中“只混不改”现象仍然存在，国资与国资“混”的案例比较多，国资与民资“混”的案例相对比较少。其实民营企业具有参与国企混改的积极性，如果垄断性国企的混改向民营资本开放，即使民营资本没有控股权，只有参与权，它们也愿意参与。对于竞争性国有企业的混改，民营企业可能更愿意成为战略投资者，并希望在未来拥有一定的话语权，甚至获得控股权。然而，目前混改的实际情况是，垄断性国有企业在混改中对民营企业进入的限制较多，国企领导人担心被戴上“国有资产流失”的帽子，更愿意找国企“混”，而不太愿意向民营资本开放；在竞争性国有企业的混改中，民营资本获得控股权的案例较少，而民营企业在混改过程中被国有企业所控制的案例则时有发生，导致民营企业参与国企混改的积极性不高。

党的二十届三中全会决议强调深入破除市场准入壁垒，推进基础设施竞争性领域向经营主体公平开放，完善民营企业参与国家重大项目建设长效机制。支持有能力的民营企业牵头承担国家重大技术攻关任务，向民营企业进一步开放国家重大科研基础设施，**说明垄断性国企在混改中并不限制民营资本的参与，但需要在保持国有资本控制地位的前提下进行适度开放，这有助于激发民营资本参与混改的积极性。**在竞争性国有企业中，应坚持竞争中性原则，实现平等对待、透明度管理和政府补贴控制。如果能在竞争性国有企业混改中为民营资本提

供更大的参与空间，甚至允许民营资本获得控股权，这不仅可以通过混改增强国有企业的活力，而且可以进一步完善国有企业的现代企业制度建设，激发国有企业的经营活力，同时为民营企业带来更多活力和发展机会。

第四，完善市场采购制度，优化民营资本进入新业态、新领域的市场环境。

所谓新业态、新领域是指技术进步和创新所带来的新兴产业和领域，是未来中国经济新的增长点，如互联网、新能源、生物技术、人工智能、文化创意、金融科技等产业。在因地制宜发展新质生产力的背景下，新产业新领域在未来经济增长格局中扮演着越来越重要的角色。国有资本在战略性新兴产业发展中能够发挥重要作用，在新产业和新领域中，国家能够创造更好的发展环境让更多的民营资本参与其中，将更有利于这些产业和领域的发展。因此，在构建高水平社会主义市场经济体制的大背景下，新业态和新领域的发展既要放得活，又要管得住，关键在于构建一个开放透明、规范有序、平等竞争、权责清晰、监管有力的市场准入制度体系，并有序放宽服务业的进入限制。

当前，应尽早完善市场准入的负面清单管理模式，努力实现“一单列”、不能单外有单”，重要符合法定的进入资格，民营企业就能够顺利进入新产业和新领域，与其他经济主体，包括国有企业进行公平竞争。民营企业通常对市场变化较为敏感，具有开拓创新精神，并擅长市场盈亏算计，因此，它们能够敏锐地发现市场盈利机会和创新方向，且民营企业的企业家精神有利于促进新业态、新产业和新领域的发展。接下来，应减少民营企业进入新业态和新领域的障碍和不合理管制，这可以为新产业新领域的发展带来市场活力。现在有越来越多的民营企业在新业态和新领域中成为明星企业，创造出许多国际知名品牌，如华为、比亚迪、抖音等。未来，我们希望有更好的政策和体制，为民营经济进入新业态、新领域创造条件。

民营经济进入新业态和新领域还面临许多困难，除了体制上的障碍外，还有经营中的困难。因此，我们需要帮助这些民营企业破解融资难融资贵的问题，完善民营企业融资支持政策。同时要推动市场基础制度规则统一、市场监管公平统一、市场设施高标准联通，构建全国统一大市场，有效平等的产权保护等。

民营经济的发展离不开深化国资国企改革。通过国资国企改革，真正实现国有企业布局的优化，就有可能为民营经济提供更好的发展空间。民营经济促进法的颁布将为民营经济的发展创造更好的环境与空间。

《中华人民共和国民营经济促进法》恰逢其时，但仍需立足长远

毛振华 中国人民大学经济研究所联席所长、教授、中国宏观经济论坛（CMF）联合创始人、
联席主席，中诚信国际首席经济学家

以下观点整理自毛振华在 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第93期）上的发言

《中华人民共和国民营经济促进法》的出台可谓是千呼万唤，万众期待，但立法是否能真正解决当前民营企业保护不足的问题？能否有效预防民营企业合法权益受到侵害？还有，为什么大家这么期待？一定是现实生活中出现了民营企业权益迫切需要保护的问题，这是值得我们深思的。

一、《中华人民共和国民营经济促进法》的出台恰逢其时，需做好解决现有问题与预防未来风险的平衡

《中华人民共和国民营经济促进法》的出台恰逢其时，凸显国家对民营经济发展的重视。尽管从法律内容来看，其中许多条款在以往的法律文件中已有体现，此次立法更多是将这些分散的条款集中整合，但从出台时间和意义上看，当前民营企业保护出现了问题，甚至很多问题出现已久，引发社会的广泛关注，国家必须要回应社会的呼声。因此，《中华人民共和国民营经济促进法》的出台不仅是对过去法律资源的整合，更是中央政府对促进民营经济发展、改善营商环境的坚定承诺和明确表态。

近年来民营企业政策环境显著改善，彰显国家对于民营企业发展的重视。近年来我国在民营企业保护方面做出了许多前所未有的工作，例如2016年党中央、国务院出台《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》，首次以中央名义出台产权保护的顶层设计；2017年党中央、国务院出台了《关于营造企业家健康成长环境弘扬优秀企业家精神更好发挥企业家作用的意见》，提出了营造依法保护企业家合法权益的法治环境；2018年习近平总书记主持召开民营企业座谈会，强调毫不动摇鼓励支持引导非公有制经济发展，支持民营企业发展并走向更加广阔的舞台。这一时期推动民营企业发展的政策密集出台，改善了民营企业发展的政策环境。

《中华人民共和国民营经济促进法》的出台在社会上产生重要影响，其引发的效应也值得我们密切关注。例如，是否有民营企业家、专家学者主动与相关部门沟通，依法探讨违法行为；司法

机构能否依法判别侵犯民营企业权力的行为；对于侵犯民营企业权力的人能否受到相应的制裁，这都是我们对未来将要正式颁布的《中华人民共和国民营经济促进法》关注的点。归根结底，国家对民营企业的认识已经显著进步，这一进步与改革开放、经济发展以及社会结构变化的时代背景紧密相连。

在民营企业家层面，《中华人民共和国民营经济促进法》出台并未引发大规模热烈的反响，这或许与过去实践中缺乏对侵犯民营企业权利行为的处罚机制有关。目前，我们尚未看到有地方因侵犯民营企业权利而处分相关人员，这暴露出当前在民营企业保护中的激励和处罚机制方面的不足。当然这不仅是法律层面的问题，还涉及到国家相关政策的问题。有民营企业家提出，与其出台《中华人民共和国民营经济促进法》，不如通过处分侵犯民营企业权益的案例发挥震慑作用，这种期待反映出公众对于实际行动的渴望。

未来《中华人民共和国民营经济促进法》还需要在解决现有问题和预防未来风险之间找到平衡。一方面，针对民营企业当前保护不足和合法权益受侵害的问题，法律应提供明确的解决方案和有效的救济措施；另一方面，法律还应预见并防范未来可能发生的民营企业权益侵犯事件，通过建立长效机制，提前规避风险。

二、短期内《中华人民共和国民营经济促进法》难以改变民营企业发展中存在的长期问题

身份认同问题是当前民营企业在市场竞争中面临的核心问题。保护民营企业的平等权利其中涉及到竞争中性的概念。竞争中性是一个经济学和国际贸易学的概念，它强调在市场经济中，不同所有制的企业在竞争时应当享有平等的地位。但客观而言，竞争中性在中国是不存在的，核心原因在于身份认同。这种身份认同不同于一般市场环境下的公平竞争分析，主要是因为民众普遍对国有企业有更高的信任度。

身份差异导致民营企业面临更高的信贷成本，同时还面临潜在的不公平竞争。以信贷体系为例，风险定价是其基本原则，风险评估应基于企业的偿还能力和信用。而民营企业和国有企业身份上的差异直接导致民营企业的信贷成本显著高于国有企业。据统计，国有企业和民营企业的信贷利差普遍在2%-5%，如果国有企业的贷款利率在2%-3%，民营企业则可能面临4%-5%甚至更高的利率；2023年中国国有企业总负债高达240万亿，利润总额4.63万亿，可以说国有企业因信贷利差节省的资金成本基本等于国有企业利润的总和。此外，

国有企业中也有一些通过简单的经济分析就能判断其不能偿还债务，但他们依然能够依靠国家信用支持获得高额的、低利率的贷款，这也会加剧民营企业面临的竞争环境恶化。

相对而言，国有企业更容易获取更多的社会资源，而民营企业则因为各种原因持续面临融资难、融资贵。除了从金融机构获得资金支持外，民营企业还可以通过国有企业等投资者获得资金支持。然而，从国有企业获得资金支持通常伴随着一系列限制条件，如对赌协议和业绩承诺。民营企业为了获取国有产业基金的投资，往往还需要企业的实际控制人、高管甚至家属签署担保协议。在这一过程中，国有企业能够以较低的利率获得资金，但却要求从民营企业那里获得更高的回报，通常国有企业要求的回报率约为8%，而支付的利息成本大约只有3%。尽管这种现象在全球范围内都存在，但在中国尤为突出，因为国有企业所占比例较大，获取的资源较多。尽管如此，中国的民营企业仍展现出了强大的竞争力，不仅能够承担这些额外的融资成本，还能在激烈的市场竞争中实现发展。

民营企业发展还面临一些观念上的错误认知或者偏见。例如，国有企业和民营企业同样是高负债企业，甚至部分国有企业负债率高于民营企业，但在经济下行阶段，因融资困难倒闭的大部分都是民营企业，但这并不等同于在经济下行、紧缩阶段，只有民营企业会出问题，国有企业不存在任何风险。此外，当前社会各个方面都在广泛议论的“远洋捕捞”问题，也反映出民营经济面临的偏见较深。尽管这些是个案，并且这些问题过去和现在都不断有民营企业家呼吁，但在国家现行法律框架下这些问题并不容易解决。通过出台法律要求所有企业问题只能由本地执法机构处理，其他地方的政府和执法机构只能提出意见和监督，从而对民营企业进行单独保护，并不容易实现。

尽管人们期待《中华人民共和国民营经济促进法》的出台能够回答和解决许多问题，但一部法律无法解决现实中的所有问题。不过，《中华人民共和国民营经济促进法》的出台依然释放出积极信号，反映出中央决策高层对民营企业的重视，以及对民营经济的支持态度。

三、促进民营经济发展应是现阶段以及未来很长一段时期需要坚守的策略

民营企业和国有企业都是国家经济体系的重要组成部分，需要给予民营企业平等的保护。我十分认同国有企业具有更高的公共属性，具有更高的、更契合我们社会制度的属性，但民营企业作为我们国家重要组成，在中国迈向现代化的道路上，扮演着不可或缺的角色，也应当给予其平等的保护。

企业出海参与国际资源配置与分工还需发挥民营企业优势。当前中国正处在经济发展新的历史阶段，逐步由商品输出向资本输出的转换。在这一时期，中国要成为一个强国，就必须产生自己的跨国公司，产生新一代的走向世界的企业。企业出海是打造跨国企业的必经之路。过去中国企业出海主要依靠“一带一路”，凭借其在基建大项目上的优势，但真正做到竞争产业出海还是需要依靠民营企业。因此要鼓励有条件的民营企业出海，这样做不仅能缓解国内产能过剩的问题，还能突破国际贸易战和各种限制带来的挑战。最重要的是，通过参与国际竞争，民营企业能够提升自身的全球竞争力。

厘清一些民粹主义下对民营企业的错误认识，有助于为民营经济创造良好社会环境。当前中国经济正处于深度调整期，经济修复持续面临“有效需求不足、部分行业产能过剩”等挑战，许多民营企业通过出海扩大海外市场的方式，缓解国内的供需失衡矛盾。但社会上存在一些错误言论，将企业出海等同于资本外逃，这说明民营企业还面临着一些深层次问题尚待解决，这些问题可能涉及经济学、社会学问题，也可能属于相关法律法规政策的问题，或者属于思想意识形态的问题，后续还需要进一步厘清对民营企业的偏见与错误认知。

《民营企业促进法》的出台是一个重要的起点，能够让我们重新审视民营企业在中国经济发展中的重要作用，同时能够正视在当前经济环境中出现的对民营企业保护不够的问题。期待未来《中华人民共和国民营经济促进法》尽快落实并且在执行过程中能够贯彻立法者的原意，推动、保护、规范民营企业的发展，使得民营企业和民营企业能够与国家的发展长期同行。

立法应该明确界定民营经济概念

史晋川 浙江大学文科资深教授

以下观点整理自史晋川在 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第93期）上的发言

《中华人民共和国民营经济促进法》（草案征求意见稿），以下简称《中华人民共和国民营经济促进法》，在法律层面进一步明确了民营经济在社会主义基本经济制度中的重要地位，民营经

济是社会主义市场经济中的重要组成部分，是中国式现代化建设和高质量发展的重要基础，《中华人民共和国民营经济促进法》也明确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

场机会和发展权力。但是，从进一步修改完《中华人民共和国民营经济促进法》的角度来看，建议《中华人民共和国民营经济促进法》中应该进一步明确界定民营经济这个基本概念的内涵与类型。明确界定民营

经济概念，涉及到《中华人民共和国民营经济促进法》的立法中明确法律关系的主体，既法律关系中享有

权利或承担义务的主体。

民营经济原来是与国营经济对应的一个经济概念。最早由毛泽东同志在 1942 年12月在陕甘宁边区高级干部会议上所作的长篇报告《抗日时期的经济问题和财政问题》中提出“民营的经济”衍生而来。近代以来的民营经济，在不同历史时期具有不同内涵和外延。

时至今日，国内对民营经济的概念尚未形成一致观点，目前主要存在三种意见：一是从所有制单一视角来看，民营经济就是非公有制经济；二是从多种所有制视角来看，民营经济包括除国有经济和国有控股经济之外的所有个体经济、私营经济、外资经济（中外合资经济）、集体经济（含股份合作经济）、非国有控股的混合所有制经济等；三是从多种所有制视角并结合经营主体的视角来看，民营经济不仅包括以上第二种意见的经济成分，还应当包括各种非国有经济组织经营的国有和国有控股经济，即除国营的国有经济和国有控股经济之外的所有经济成分都应该界定为民营经济。

特别需要指出的是，我国的宪法和许多相关现行法律并没有明确提到和界定“民营经济”这个概念。

《中华人民共和国私营企业暂行条例》第二条明确规定：“本条例所称私营企业是指企业资产属于私人所有、雇工八人以上的营利性的经济组织。”这些规定较为明确地界定了私营企业的概念，也并没有提及明确界定民营经济概念。《中共中央 国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》，也没有明确界定了民营经济的概念。

由此，直接导致了两个重要的问题：一是从上位法的视角来看，《中华人民共和国民营经济促进法》缺乏宪法的直接支撑，二是在《中华人民共和国民营经济促进法》出台后，其实施缺乏与已有的相关法律法规的衔接。所以，不明确界定民营经济概念所导致的“两个缺乏”，会使得《中华人民共和国民营经济促进法》在实施中遇到各种问题，从而导致法律实施的效果大打折扣。

民营经济概念界定可以从不同视角来理解。但是，对民营经济的内涵理解与范围界定，必须同时考虑到经济组织的所有制和所有制的实现形式这两个维度。社会上时有对民营经济认识偏差或者错误言论，部分原因也正是在于对民营经济的认识没有同时考虑所有制和所有制的实现形式。正确地界定民营经济概念，必须要同时考虑到经济组织的所有制和所有制的实现形式及经营主体，而对于各种所有制经济成分作用的评价，必须坚持马克思历史唯物主义生产力决定生产关系的基本原理，以发展社会生产力为唯一标准。

我国坚持实行公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，坚持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，本身就是对民营经济地位和作用的肯定。如果把民营经济界定为除国营的国有经济和国有控股经济之外的所有经济组织，那么，民营经济的经济成分中非公有制经济成分是主体，但并非只包括非公有制经济成分，而既包括了非公有制的私营经济、个体经济和外资经济，也包括了集体所有制经济等公有制经济、非国有控股的混合所有制经济，同时也包括了非国有经济组织经营的国有和国有控股经济。最后一点非常重要，因为关系到今后的混合所有制改革中非公有制经济的地位和作用。

正因为民营经济本身就包括了多种所有制经济成分，所以，《中华人民共和国民营经济促进法》明确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、市场机会和发展权力，本身就意味着不同所有制的各类经济组织享有平等的法律地位。这样来明确界定民营经济，可以淡化民营经济的所有制色彩，进一步排除传统意识形态观念对民营经济发展的干扰，更好地认识到民营经济本身就包括了多种所有制经济成分，支持民营经济的发展壮大，就是习近平总书记所说的“推动各种所有制取长补短，相互促进，共同发展”。

《中华人民共和国民营经济促进法》的法治定位与制度完善

刘俊海 中国人民大学商法研究所所长、法学院教授

以下观点整理自刘俊海在 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第93期）上的发言

法治是最优的营商环境，而《中华人民共和国民营经济促进法》是民营企业实现长效发展的“定心丸”，是推动民营经济健康发展的核心法律。这部法律不仅是市场经济的基础性法律，也是构建民营经济友好型法律规范体系的关键支柱。加快《中华人民共和国民营经济促进法》的起草和颁布，是一项立足长远的经济工程、标本兼治的法治工程，同时也是关乎民生与民心的重大政治工程。草案充分体现了“两个毫不动摇”的政策方针，兼顾法律效果、政治效果和社会效果的有机统一。其内容丰富、体系严密，措施精准且务实，有助于提振市场信心，激发民营企业活力，促进共同富裕与高质量发展。因此，尽快颁布实施《中华人民共和国民营经济促进法》已成为当务之急。

正如电影是遗憾的艺术，立法草案也难以避免遗憾之处。部分民营企业家认为草案与其预期尚有差距，这种看法并不令人意外。当前，草案尚未提交全国人大常委会委员会一读审议，这为进一步完善提供了空间。法律的制定需要凝聚社会共识，在实践中不断修订与完善，以实现更高质量的法治目标。

一、法律不足之处及完善方向

1、失之于软

法律责任部分尚未完善。例如，信用责任的明确不足，对赔偿原则的设计存在模糊之处。赔偿究竟是适用实际损失赔偿原则，还是象征性赔偿或惩罚性赔偿？目前尚未达成统一。

2. 失之于虚

草案中诸如“国家支持”“国家鼓励”的表述频繁出现，但具体责任主体未予明确。实践中，“权利无归属、责任无担当”的问题长期困扰企业维权。究竟哪个部门代表“国家”？当民营企业权利受侵害时，是否能迅速找到应对的政府机构？因此，相关条款需更加写实和细化，明确具体责任部门及其职责范围。

3. 失之于粗

草色遥看近却无，草案部分条款在操作性上显得不够精细。传统立法多采用“金字塔”模式，即“法律规定较为原则，由行政法规、部门规章和地方性法规进一步细化”。然而，这种立法模式容易导致部门立法或地方立法对法律初衷的不当侵蚀或偏离。因此，草案应提高自身的可操作性，在立法层面制定更加具体和可执行的规定。

二、建议明确《中华人民共和国民营经济促进法》的六项核心原则

总而言之，草案的基本框架很好，但是仍需精准打磨。在草案的总则部分，应明确以下六项核心原则，即地位平等、共同发展、公平竞争、互利合作、平等监管和同等保护。这些原则相辅相成、同频共振、良性互动，构成《中华人民共和国民营经济促进法》的“四梁八柱”，应通过立法予以充分体现。

1、地位平等

地位平等包含四个层面的内容：首先是法律地位的平等，包括实体法地位、程序法地位以及在法庭或仲裁庭中的平等对待。其次是经济地位的平等，“五六七八九”表明民营企业在经济地位上具有重要作用。再次是政治地位的平等。民营企业 and 企业家是我们“自己人”。在一定意义上，可以认为民营经济是人民经济。最后是社会地位的平等。目前，许多大学毕业生更倾向于选择国企，而非民企，这在一定程度上反映了四个层面尚未实现完全平等。

2、共同发展

共同发展的原则强调民营经济与国有经济并非零和博弈，而是应实现共同繁荣。民营经济和国有经济的发展应追求“国民并进”，在公平竞争的环境中，让不同类型的企业根据其产品质量和核心竞争力决定其发展前景，而非简单地基于所有制划分优先级。

3、公平竞争

公平竞争的前提是自由竞争。实践中，应同时加强对假冒伪劣、虚假广告等行为的监管（即“拍苍蝇”），也要严肃处理滥用垄断地位的行为（即“打老虎”）。无论是民营企业还是国有企业，只要存在垄断行为或侵害中小企业竞争权益，立法者与执法者都应秉持一视同仁的态度。

4、互利合作

稳妥推进混合所有制改革是实现互利合作的重要途径。当前实践中，民企担心在混改过程中可能遭遇更严格的审计和程序性监管，甚至引发历史问题的追溯。这些问题需要通过优化程序与透明化机制予以解决。

5、平等监管

平等监管原则要求政府在监管过程中秉持公正态度，不因所有制形式而有所偏颇。无论是国有企业还是民营企业，政府均应平等对待，既要深化“放管服”改革，也要确保监管的公平性。

6、平等保护

平等保护的核心在于“谁有理保护谁，谁有证据保护谁，谁有法律依据保护谁”，应以“有错必纠，有冤必申”为原则，确保法律的精准实施。

将上述六项原则融入《中华人民共和国民营经济促进法》的总则部分，就可以把这部法律铸造成民营企业家有恒产、有恒心的长效定心丸。

三、完善立法内容的建议

1、关于民营企业的定义

目前，《中华人民共和国民营经济促进法》的总则部分在倒数第二条对民营企业作出了定义，但这一定义安排在第76条（附则）中，不利于读者理解。基于读者友好型的立法理念，建议将“民营经济组织”的定义前置到总则部分，并在定义方式上采用排除法，而非现行的归纳法。

2、关于保护民营企业规范的立法表述

在本法涉及民营企业保护的规范中，建议强化“民营经济友好型”强制性规范和禁止性规范的力度，并明确效力性规范的法律属性及违反的法律后果。同时，在责任追究方面，应适当加大民事责任、行政责任、刑事责任以及信用责任的力度。

3、关于赋权性法律规范

在涉及民营企业权利的法律规范中，应扩大民营经济的自由发展空间，明确“法无禁止即可为”的自治理念，凡是涉及民营企业的权利和行为的尽量善意对待。

绳锯木断，水滴石穿。只要我们消弭分歧，凝聚共识，一定能够打造一个让民营经济健康发展、让民营企业健康成长的法治化营商环境。

促进民营经济发展，公正执法与改革助力更重要

李迅雷 中泰证券首席经济学家

以下观点整理自李迅雷在 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第93期）上的发言

一、立法与执法的现实困境

《中华人民共和国民营经济促进法》的出台对“两个毫不动摇”有着积极的意义。目前较多的法律法规与民营经济相关，如《中华人民共和国中小企业促进法》《优化营商环境条例》《保障中小企业款项支付条例》《公平竞争审查条例》。然而，法出多门，法律之间的关系需要理顺。此外，尽管目前已有多项支持民营经济发展的立法，但执法的规范性仍需加强。

《中华人民共和国民营经济促进法》的要义仍然是强调平等，确保机会均等。民营企业与其他类型企业应在市场竞争中享有平等地位。然而，现实中仍存在诸多问题。例如，地方保护主义是一个反复被讨论的话题。本地企业在外地提起诉讼时，一般胜诉概率较低，即使胜诉，执行到位的可能性也不大。这类问题反映出执法在公平、公正和公开透明方面仍有不足，亟需强化讨论和改进。

今年以来，地方财政压力加剧。前三季度，全国税收收入同比负增长超过5%，部分地区出现财政捉襟见肘的现象，甚至出现了“远洋捕捞”的行为。这表明，虽然立法本身没有问题，但在执法规范性和实际操作性方面仍存在许多值得探讨的空间。这个问题非常重要。我国法律数量庞大，从全国到地方，立法总量可能全球领先。我曾在担任上海市人大常委会委员10多年中的大量工作就是参与立法，如此众多的地方法规和条例不断涌现，但实际执行效果如何仍然需要评估。

二、民营经济的现实困境与投资意愿不足

我们常用“五六七八九”来概括民营经济的重要贡献：民营企业提供了超过50%的税收，60%以上的 GDP，70%以上的技术创新成果，80%以上的就业岗位，以及90%以上的企业数量。然而，从今年上半年上市公司年报中可以看出，民营企业的利润占比仅为16%，相比2021年的18%下降了两个百分点。但截至今年上半年末，²⁸ 民企上市公司数量占比相比10年前提高了12

个百分点，为73.4%，达到3925家；市值占比从38.8%提高到46.0%。尽管民营企业对社会的贡献巨大，但上市公司的利润占比偏低，这是否可以解释民间投资意愿不足？原因何在？尽管这是上市公司的数据，未必能代表全国，但至少也算一个不小的样本。以小见大，现状并不乐观。从固定资产投资来看，今年前三季度民间投资增速为负，而整体固定资产投资增速为3.4%。这一反差在资本市场中也得以体现：一级和一级半市场中，民间资本规模持续下降，而政府及国有资本的投资却在上升。此外，民间资金在私募股权和风险投资的投入量也不大，地方政府和国有企业逐渐成为股权投资市场的主力军。这种现象是否与民营企业与国有企业的融资成本有关？尽管从杠杆率看，民营企业的杠杆率低于国有企业，但为何其投资意愿仍不足？

初步分析表明，中国经济面临显著的结构性问题。若将民间投资和PPI做比较分析，发现PPI下行时，民间投资增速通常也会放缓，反之亦然。自2012年至今，将近12年，大部分时间PPI都为负，只有2017、2018和2021年PPI在全年没有出现过负值。表明中国经济进入到减速调整阶段。从GDP增速看，2010年以后GDP增速持续放缓。另一个分水岭是在2021年后，房地产长周期进入下行阶段，由于民间投资在房地产领域的占比较高，所以其投资意愿明显下降。上述问题表明，除了在立法层面推动公平竞争、机会均等以及优化民营企业负面清单外，在结构调整和改革层面还需加大力度。

三、从法律到改革：破解民营经济发展瓶颈的路径

民营经济当前面临的问题与经济结构和增长模式密切相关，仅靠立法无法完全解决，必须依赖经济结构的再调整和深化改革。中央经济工作会议明确指出，中国经济存在部分行业**产能过剩问题**。产能过剩导致投资回报率下降，使得企业不愿投资，PPI长期为负进一步压缩了企业的毛利率，进一步减弱企业投资意愿。

为何PPI长期为负？为何产能过剩问题长期无法解决？这背后牵涉到居民部门、企业部门和政府部门的收入分配问题。居民部门在收入分配中的比重偏低，抑制了消费意愿。如果消费需求上升，产能过剩问题将得到缓解，民间投资意愿进而能大幅提升。此外，居民部门内部的财富分化问题也加剧了消费和投资的困境。截至今年10月末，居民存款余额接近150万亿，巨额储蓄未能转化为消费或投资，说明我国经济已经从过去的供给约束变成了需求约束。巨额居民储蓄宁愿呆在银行也不愿去花，为此需要研究我国居民部门的财富分化和阶层固化问题。二战后全球经历了近80年的和平发展阶段，长期经济发展的结果是社会财富的体

量越来越大，但全球所有步入发达国家的数据表明，社会财富规模越大，财富的集中度就越高，分层现象愈发明显，亟需通过结构调整和改革推进。就我国而言，国有企业总资产规模很大，杠杆率水平过高，但是资产回报率偏低，是否应该继续深化国企改革？民企的杠杆率水平相对低，占总人口10%的居民（包括企业家）的储蓄规模巨大，杠杆率水平很低。党的二十届三中全会明确必须要推进国企改革，那么规模庞大的民间资金是否可以参与到国企改革过程中呢？

在全球普遍存在的经济分化和固化的过程中，我们也难以做到特立独行，那么，是否需要“搅拌”一下经济？让沉积在杯底的各种资源动起来，如果搅拌得好，那么整个经济就有活力，内循环就畅通了。

记得30年多年前，我还是一名青年学者，当时学术界热议的是如何避免3千亿元的居民存款（被喻为“笼中虎”）被提出来抢购商品。因为当时中国处于短缺经济时代，高通胀，受供给约束；如今，供给相对过剩，经济处在增量收缩中，受需求约束，150万亿元的巨额存款变成是“睡美人”。如果能通过优化政府、企业和居民三大部门之间，以及中央与地方、国企和民企、高收入与低收入居民之间的收入分配结构，让沉积的生产要素运转起来，则中国经济潜在增长率可以明显提升。

这方面的政策空间很大，虽然法律与立法层面非常重要，但这还不足以解决当前民营企业面临的诸多问题。无论是国企改革还是财税体制改革，都蕴藏着巨大的潜力，可以为发展国有和民营经济发展的“两个毫不动摇”提供有力支持。

关于《中华人民共和国民营经济促进法》和民营经济发展的若干看法

陈永杰 国务院研究室工交贸易司原副司长

以下观点整理自陈永杰在 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第93期）上的发言

一、对《中华人民共和国民营经济促进法》的看法

1、大成企业研究院近期举办了一场企业首脑沙龙会，并在会上向70余位企业家发放了问卷调查。问卷中针对《中华人民共和国民营经济促进法》设置了两个评价选项：一是“立法内容基本达到预期”，二是“未达到预期，需要较大修改”。共计56位企业家参与了评价，其中：认为草案内容基本达到预期的25人，占44.6%；认为草案未及预期的31人，占55.4%。该结果表明，企业家对于草案的总体评价较为谨慎，与一些学界专家的观点基本一致。部分企业家指出草案在具体条款设计上仍显不足，亟需强化以下方面：应增设具体条款以保障企业家的合法权益，明确对侵权行为的限制措施，以避免法律形式化或流于“安慰剂”；明确相关政府部门的执法责任，并设定相应惩罚性条款，以增强法律的威慑力；进一步强调依法保护企业家的私有产权及人身权，杜绝无证据拘捕或非法限制行为，并坚决纠正冤假错案；禁止污名化宣传，推动建立良性社会舆论氛围，提升企业家群体的社会认同。此外，部分企业家提出，应真正落实习近平总书记关于“疑罪从无”的要求，坚决避免“疑有逼供”以及类似“远洋捕捞”的不当执法行为。

2、当今社会，特别是民营企业，对民营经济促进法立法要求很高，呼声很大，但这很难达到。这不仅是一部法律起草和执行的问题，也是中国立法层面的普遍问题。草案内容基本能够将党和国家关于民营经济发展的政策，系统整合成法律条文，而且还有一些突破，是很大的进步。中国的改革特别是法治进步是循序渐进且曲折的过程。例如，2005年国务院制定的非公经济“36条”，明确提出了关于民营经济和非公经济发展的很多措施。但二十年过去，其中许多政策至今难以落实，表明理想和现实存在落差。但尽管如此，民营经济促进法出台本身是一件好事。

3、关于民营经济促进法的各种看法和意见，媒体报道了很多，大成企业研究院也提出了一些修改意见。其中非常重要的一点，在于要科学界定民营经济的内涵。草案中将民营经济定义为：“由中国公民控股或实际控制的营利法人、非法人组织和个体工商户，以及前述组

织控股或实际控制的营利法人和非法人组织。”这一定义范围过于狭窄，难以涵盖近年来出现的多种新型经济组织，例如无控股股东或实际控制人的公众公司、管理层控制的合作经济组织以及产权混合的企业和经济组织等。这种定义主要延续了传统的“个体私营经济”概念，但已经难以反映当前民营经济的复杂性。

在2004年起草非公经济36条时，就曾对民营经济的定义进行过深入讨论，并形成了“大、中、小”三个层次的概念界定：“大”是除国有及国有控股以外的所有经济形式；“中”是排除外资经济，仅包括非国有及国有控股之外的经济体，也就包含集体经济；“小”是也排除集体经济，仅指个体、私营等非公经济。目前草案采用的是‘小’的定义，其局限性显而易见。所以我们建议借鉴非公有制经济概念，将民营经济界定为“所有非国有及国有控股或控制的，非外资控股或控制的经济组织和法人组织”。在现有定义基础上增加“其他非国有及国有控股或控制，以及非外资控股或控制的经济组织”，这样可以更全面地覆盖当前民营经济的多样性。

二、当前民营经济面临的问题

当前民营经济发展面临的困境既有短期问题，也有长期问题，既表现出趋势性，又存在周期性特征。由于民营经济在国民经济中发挥着“五六七八九”的重要作用，其发展状况在很大程度上反映了整体经济的表现。改革开放以来，民营经济经历了两个主要发展阶段。前三十年，其增长速度远高于国民经济整体增速，在国民经济中的比重不断提升，地位也不断巩固，形成了“五六七八九”的显著贡献格局。然而，最近十年，尤其是过去五年，民营经济增速明显放缓，而国有经济则表现出较快的增长态势，经济占比逐步上升。这种结构性变化虽然体现了国有经济的持续壮大，但民营经济增速的下降对整体经济增长带来了显著影响。

根据国家统计局与财政部的数据，从2015年至2023年，民间投资的年均增速仅为3.7%，远低于国有投资的7.7%。民间投资占全国投资总额的比重从2015年的58.8%下降至2023年的50.4%。2024年前三季度，全国投资增速为3.4%，其中民间投资增速为-0.1%，而国有投资增速高达6.1%。总体看民间投资虽然仍占全国投资的一半以上，但增长势头明显减弱，近年来情况更甚，近八年有六年低于全国增速，更明显低于国有投资的增速。可见民间投资增长的势微是全国投资增长明显趋缓的主要原因。

工业企业的表现同样不容乐观。2015年至2023年间，国有工业企业增加值增速与私营企业基本相同，外资企业相对较低。但国有工业企业在营业收入、利润率和劳动生产率方面全面超越民营企业和外资企业。2017年以来国有企业资产利润率提高了1个百分点，私营企业降低了5个百分点。在劳动生产率方面，国有企业整整提高一倍多，而私营企业只提高了12%。

民营建筑企业的总产值占比也从2015年的70%下降至不足60%，而国有建筑企业总产值占比上升持续。唯一表现相对较好的领域是外贸，民营企业的出口总额占比从2015年的42.8%上升至2023年的62%。这一增长趋势反映了中国廉价商品冲击美欧市场，但在特朗普再度上台的背景下，民营企业外部挑战加剧，前景并不明朗。

与此形成对比的是，国有经济增长很快。按当年的绝对数计算，2017年到2023年六年间，全国非金融类国有控股企业资产总额从183.5万亿增长到371.9万亿，年均增长12.5%。国有控股企业的营业收入增长64%，年均增长8.6%，利润总额六年增长60%，年均增长8.1%。这也说明民营经济增速下降，而国有经济增速上升。

大成企业研究院针对企业家的问卷调查反映了当前部分企业的真实感受。**第一，对经济增长的预期普遍不乐观。**根据问卷调查，在对明年经济增速的预测中，70多位企业家中有28.2%预计增速在4%-5%之间，26.8%预计在3%-4%之间，另有23.9%表示无法明确判断。而认为增速可能超过5%的企业家仅占7%，认为增速低于3%的比例则高达14.1%。这一结果是大成企业研究院历年问卷结果中最悲观的一次，反映出当前经济增长信心的显著下滑。**第二，对稳定经济政策的效果持较为保守的态度。**这表明企业界对政策执行成效的不确定性。问卷显示，45.1%的企业家表示经营“比较艰难”，32.4%的企业家认为“非常艰难”，合计达到77.5%。仅有1位企业家认为当前经营状况“较好”或“很好”。这也是问卷历年调查中关于经营状况及未来前景最悲观的记录。特别需要指出的是，上述数据反映了民营经济增速放缓这一趋势对国民经济整体增速的负面影响。统计局与财政部的数据进一步证明了这一点：**民营经济整体降速已经成为全国经济增速下降的重要原因之一。民营经济的低迷既体现为整体性问题，也具有结构性特征，同时兼具趋势性与周期性。**然而，问卷结果更多反映了企业家个体的主观感受，尽管样本量有限，但具有一定的代表性。



把脉中国经济 传递中国声音
Taking Economic Pulse, Forecasting Economic Future

地址: 北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学立德楼1104
Add: 1104, Lide Building, Renmin University of China,
59 Zhongguancun Street, Haidian District, Beijing, PR.China

网站: <http://ier.ruc.edu.cn/>

微信公众号:

