

《民營經濟促進法》： 平等保護民營經濟的基本法

王利明*

摘要 《民營經濟促進法》堅持“兩個毫不動搖”，依據憲法和法律，貫徹了平等保護的基本原則，回應了民營經濟發展中的現實需要，全面強化對民營經濟組織及其經營者財產權利、人身權利和經營自主權的保護。《民營經濟促進法》中有關平等保護的制度創新和亮點在於權益保護的全面性和廣泛性，保護方式更具實效性和具體針對性，強化競爭政策的平等性，實行對民營經濟組織的國內權益和海外權益一體保護性，深化對民營經濟組織及其經營者人身和財產等權利的行政和司法保障。可以說，《民營經濟促進法》是平等保護民營經濟的基本法。

關鍵詞 民營經濟促進法 平等保護 權益保護 平等對待

前言

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，是高品質發展的重要基礎，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。2025年4月30日，立法機關通過《中華人民共和國民營經濟促進法》（以下簡稱《民營經濟促進法》），並已於今年5月20日起施行。該法是促進民營經濟公平競爭、高品質發展的基本法。向全社會傳遞了黨和國家支持民營經濟發展的莊重承諾。《民營經濟促進法》將促進民營經濟公平競爭、平等保護的原則以法律的形式固定下來，針對實踐中妨礙民營經濟發展甚至侵害民營經濟的行為作出了全面規範，為執行機關嚴格執行和司法機關公正司法提供基本遵循，為相關糾紛的解決提供了規範依據。可以說，該法是一部增強民營企業家信心、提振市場信心、保障民營經濟發展的基礎性法律。該法的頒行使民營經濟組織及其經營者吃了一顆“法治定心丸”，有利於發揮法律固根本、穩預期、利長遠的作用，也必將為民營企業提供更加穩定和透明的法律環境，營造更加良好的營商環境。

* 王利明，中國人民大學法學院教授，法學博士。

一、平等保護原則：《民營經濟促進法》的基本原則

民營經濟作為我國市場經濟的重要組成部分，為我國市場經濟的發展作出了重大貢獻。但在實踐中，民營經濟的發展也遇到一些痛點、難點和堵點，這些問題尤其體現為民營經濟組織及其經營者的合法權益難以獲得有效保護。為此，黨的二十大再次明確，“堅持和完善社會主義基本經濟制度，毫不動搖鞏固和發展公有制經濟，毫不動搖鼓勵、支持、引導非公有制經濟發展”，黨的二十屆三中全會進一步強調了“兩個毫不動搖”的宏觀國策。2025年2月17日上午，習近平總書記在京出席民營企業座談會並發表重要講話。他強調堅持“兩個毫不動搖”，“黨和國家保證各種所有制經濟依法平等使用生產要素、公平參與市場競爭、同等受到法律保護，促進各種所有制經濟優勢互補、共同發展，促進非公有制經濟健康發展和非公有制經濟人士健康成長。”^[1] 習近平總書記的講話對促進民營經濟健康發展、高品質發展作出了戰略部署，《民營經濟促進法》全面貫徹落實了習近平總書記的講話精神，以法律形式強化了對民營經濟的平等保護。

平等保護是《民營經濟促進法》的立法宗旨和基本原則，《民營經濟促進法》開宗明義，在第1條規定了該法的制定目的是保證各類經濟組織公平參與市場競爭，促進民營經濟健康發展。在第3條規定了平等對待、公平競爭、同等保護、共同發展的原則。平等保護民營經濟就是“兩個毫不動搖”的法律表達。《民營經濟促進法》第一次將“兩個毫不動搖”寫入法律（第2條），第一次規定了促進民營經濟健康發展和民營經濟人士健康成長（第1條），依據“兩個毫不動搖”的方針，明確規定“國家堅持平等對待、公平競爭、同等保護、共同發展的原則，促進民營經濟發展壯大。民營經濟組織與其他各類經濟組織享有平等的法律地位、市場機會和發展權利。”

平等保護是貫穿於《民營經濟促進法》整部法律的基本理念。市場經濟天然要求競爭。否認公平競爭就等於否認了市場經濟的性質和不同所有制經濟組織的平等地位，不利於提高經濟效率，也必將損害社會主義市場經濟的健康發展。社會主義市場經濟體制在起點上就意味著市場主體的公平競爭，沒有公平競爭就不可能發揮市場經濟的競爭機制來配置資源。社會主義市場經濟天然要求市場主體是平等的，任何形態的經濟組織都必須在同一起跑線上公平競爭，適用同等的法律規則，並承擔同樣的責任，平等保護必然要求維護公平競爭原則，反之亦然。因此，《民營經濟促進法》共分為九章，78條，第一章“總則”規定了平等保護的原則，從第二章到第六章雖然側重於規定公平競爭、平等對待的內容，但實際上充分體現了對民營經濟組織及其經營者的合法權益的平等保護。

《民營經濟促進法》第七章“權益保護”詳細規定了對民營經濟組織及其經營者的合法權益的平等保護，第八章“法律責任”則對侵害民營經濟組織及其經營者合法權益的行為人的責任作出明確規定，旨在落實對民營經濟組織及其經營者的合法權益的平等保護。平等保護是《中華人民共和國憲法》（以下簡稱《憲法》）確定的基本經濟制度的體現，也與《中華人民共和國民法典》（以下簡稱《民法典》）平等保護原則相互銜接、相互配合。《民法典》依據《憲法》規定，全面落實了平等保護，該法第207條規定：“國家、集體、私人的物權和其他權利人的物權受法律平等保護，任何組織和個人不得侵犯。”這就在法律上宣告了公私財產平等保護的原則。這一規定在法律上明確規定了平等保護國家、集體、私人的物權和其他權利人的物權的原則，把公、私財產置於平等保護的制度框架之下。另外，《民法典》總則編第113條將物權平等保護原則進一步擴張為財產權利

[1] 《習近平在民營企業座談會上強調 民營經濟發展前景廣闊大有可為 民營企業和民營企業家大顯身手正當其時》，載《人民日報》2025年2月18日，第1版。

受法律平等保護原則，擴大了平等保護的適用範圍。但是《民法典》所確認的平等保護原則針對的是所有民事主體的權益，而《民營經濟促進法》針對的是民營經濟的平等保護。如果說《民法典》是平等保護所有民事主體的基礎性法律，那麼《民營經濟促進法》是針對民營經濟的平等保護的基本法。

平等保護是促進民營經濟發展的重要方略。《民營經濟促進法》第3條明確宣告“促進民營經濟持續、健康、高品質發展，是國家長期堅持的重大方針政策”。從該法第3條規定來看，平等保護與促進民營經濟發展之間存在密切關聯，平等保護是促進民營經濟發展壯大的前提和基礎，而促進民營經濟發展壯大則是平等保護的結果。平等保護原則是民營經濟有序發展的重要保障。諾斯認為，制度因素是經濟增長的關鍵，對個人能夠提供有效激勵的產權結構乃是保證經濟增長的決定性因素。^[2] 因為如果個人的產權得不到有效保護，人們就沒有足夠的動力去積累和創造財富，也就沒有動力去進行投資或者將已經取得的財產再進行投資和生產。^[3] 只有全面保護民營經濟組織及其經營者的產權，有了安全感，就有相信和預期，才能讓民營企業和民營企業家增強信心、輕裝上陣、大膽投資興業，才敢大膽創新創業。^[4] 創新是民族進步的靈魂，是一個國家興旺發達的不竭動力，唯創新者強，唯創新者勝。激勵創新，永遠離不開完善的產權保護制度。只有保障產權，尤其是保護創新過程中所形成的各種新型財產權利，才能保障個人的行為自由，激發個人的創造力；只有充分保護產權，才能激勵人們勇於創新。黨的十八大以來，黨和國家高度重視民營經濟的發展，民營經濟的營商環境得到了極大改善。但是在現實中還存在著困擾民營經濟發展的不利因素。例如，民營經濟“工具論”“退場論”“階段合理論”等論調開始出現，導致一些企業家心存憂慮。一些歧視民營企業和漠視民營企業家合法權益的情形時有發生，侵害民營企業財產權利的現象也屢禁不止。再疊加內外部多種因素共同致使了部分民營企業家預期不穩、信心不足，甚至出現了所謂“躺平”現象。^[5] 因此，平等保護民營經濟組織及其經營者的合法權益，才能讓民營企業和民營企業家增強信心、輕裝上陣、大膽發展，平等保護才能給企業家“長效定心丸”，民營企業家才敢大膽投資興業，勇於創新，民營經濟才能健康發展、高品質發展。概言之，只有堅持平等對待、公平競爭、同等保護、共同發展的原則，才能促進民營經濟發展壯大。

幾十年來，國家堅持平等對待、公平競爭、同等保護、共同發展的原則，促進民營經濟發展壯大。可以說，對民營經濟發展的方針政策，我們黨理論和實踐是一脈相承、與時俱進的。《民營經濟促進法》為落實“兩個毫不動搖”的基本方略，依據憲法、法律規定，聚焦民營經濟發展在市場競爭中的痛點、難點、堵點，回應民營企業最突出的訴求、最急切的期待，致力於為民營經濟的發展創造公平競爭的良好的市場環境，必將為包括民營經濟在內的各類市場主體提供廣闊的發展空間，也必將為民營企業大顯身手提供廣闊舞台。

二、《民營經濟促進法》中有關平等保護的制度創新和亮點

（一）權益保護的全面性和廣泛性

[2] 參見[美]道格拉斯·諾斯、羅伯斯·湯瑪斯著：《西方世界的興起》，厲以平、蔡磊譯，華夏出版社2013年版，第1頁。

[3] See DaniRodrik, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton University Press, 2007, p.156.

[4] 參見張近山：《“遠洋捕撈”式違規執法的黑手必須斬斷》，載微信公眾號“人民日報評論”，2024年12月16日。

[5] 參見向松祚：《如何重振民營企業家的信心》，載《中國經濟評論》2023年第1期，第28頁。

從宏觀意義上理解，平等保護強調的是包括整個市場主體法律地位、市場准入條件、市場監管規則、市場退出機制和合法財產權益的保護等諸多方面的平等要求，應當是貫穿於整個市場經濟各個環節的基本的法治原則。^[6]從狹義上理解，平等保護的核心內容之一就是對各個市場主體的人身權利和財產權利的平等保護。^[7]

第一，保護原則的確定性。如前述，平等保護是貫穿於《民營經濟促進法》的整部法律的基本原則。《民營經濟促進法》以“民營經濟”為主題，提出了“民營經濟組織”“民營經濟組織經營者”的概念，尤其是全面列舉其合法權益並予以保護，這在我國立法中是前所未有的，也體現了立法層面對民營經濟保護的高度重視。

第二，保護主體的特殊性。《民營經濟促進法》第七章以專章的形式規定了“權益保護”，既保護民營經濟組織的合法權益，又保護民營經濟組織經營者的合法權益，實現了保護主體的全面性。一方面，該法特別強調了對民營經濟組織權益的保護，主要是對民營企業的保護。另一方面，該法凸顯了對民營企業組織經營者的保護，從而強化了對企業家的保護，弘揚了企業家精神。這些權益包括人身權利、財產權利以及經營自主權等合法權益（第58條）。

第三，保護範圍的廣泛性。《民法典》雖然對各類民事主體的民事權益的平等保護作出了一般性規定，而《民營經濟促進法》專門就民營經濟組織及其經營者的權益保護問題作出規定，使得《民法典》對自然人民事權益的保護規則更為具體和細化，也更具有針對性。《民營經濟促進法》第58條規定：“民營經濟組織及其經營者的人身權利、財產權利以及經營自主權等合法權益受法律保護，任何單位和個人不得侵犯。”該條宣示了強化保護人身權利、財產權利以及經營自主權等權利。

保障人身權利。人身權利得到充分保障是民營經濟組織經營者享有各項財產權的前提，對民營經濟組織經營者人身權的保護也是對其財產權進行保護的前提和基礎。在所有安全中，人身安全是最重要的安全利益，是現代社會的最基本人權。因而“幾乎一切都不如安全重要”。^[8]強化對民營經濟組織經營者人身權益的保護，才可能廣泛從事各種投資創業活動，取得財產，創造社會財富。該法在公平執法、司法等方面，都強調了對民營經濟組織經營者人身權利的保護，這也凸顯了其重要性。《民營經濟促進法》特別強調了對民營經濟組織及其經營者人格權的保護。從該法的規定來看，其具體規定對民營經濟組織經營者的名譽權、榮譽權、隱私權、個人信息等人格權益受法律保護（第59條），最高人民法院曾專門出台了涉民營企業、民營企業家人格權保護典型案例，其中一些案例涉及網絡自媒體蹭熱點，編造虛假信息，侵害民營企業聲譽，侵害了民營經濟組織的名譽權；在有的案件中，行為人基於不當目的註冊包含民營經濟組織經營者姓名的商標，構成對他人姓名權和人格尊嚴的侵害；在有的案件中，行為人在微信朋友圈及群聊中發布貶損性、侮辱性言論，構成對企業名譽權的侵害，等等。^[9]表明司法注重對民營企業、民營企業家人格權保護。

保障財產權利。法律保護產權，可以提供穩定的制度預期，保障財產的安全，並鼓勵投資興業、創新創業。所有經濟主體的交互行為在本質上都是圍繞產權而展開。法律正是進行產權安排的極為重要工具。^[10]在我國，產權制度是社會主義市場經濟的基礎性制度，保護產權也是堅持社會

[6] 參見全國人大常委會法制工作委員會民法室編：《中華人民共和國物權法：條文說明、立法理由及相關規定》，北京大學出版社2007年版，第6頁。

[7] 參見石佳友：《健全以公平為原則的產權保護論綱》，載《中國政法大學學報》2021年第3期，第59頁。

[8] [美]馬斯洛：《動機與人格》，許金聲、程朝翔譯，華夏出版社1987年版，第44頁。

[9] 參見《最高法院發布涉民營企業、民營企業家人格權保護典型案例》，載微信公眾號“最高人民法院”，2023年10月16日。

[10] 參見劉守英、路乾：《產權安排與保護：現代秩序的基礎》，載《學術月刊》2017年第5期，第44頁。

主義基本經濟制度的必然要求。^[11] 對產權的保護具體包括：一是保護動產、不動產等有形財產的權利。如《民營經濟促進法》強調徵收、徵用民營經濟組織的財產，應當嚴格依照法律規定的權限、條件和程序（第 61 條）。二是保護知識產權、促進創新發展。《民營經濟促進法》第 33 條第 1 款規定：“國家加強對民營經濟組織及其經營者原始創新的保護。加大創新成果知識產權保護力度，實施知識產權侵權懲罰性賠償制度，依法查處侵犯商標專用權、專利權、著作權和侵犯商業秘密、仿冒混淆等違法行為。”鼓勵民營經濟組織創新，獲取知識產權，並促進知識產權的轉化，發揮知識產權的經濟效用。三是保護數據等各項新財產。《民營經濟促進法》規定支援民營經濟組織依法參與數字化、智能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，增強數據要素共用性、普惠性、安全性，充分發揮數據賦能作用（第 29 條）。《民營經濟促進法》第 12 條對各級人民政府及有關部門開放公共數據時平等對待民營經濟組織的規則作出了規定，四是保護合同債權。針對實踐中有的地方政府負責人以“新官不理舊賬”等理由拖欠民營企業欠款。或者以必須審計部門審計結果為準而不按照合同規定履約，《民營經濟促進法》第 67 條第 1 款規定特別規定，“國家機關、事業單位、國有企業應當依法或者依合同約定及時向民營經濟組織支付賬款，不得以人員變更、履行內部付款流程或者在合同未作約定情況下以等待竣工驗收批復、決算審計等為由，拒絕或者拖延支付民營經濟組織賬款；除法律、行政法規另有規定外，不得強制要求以審計結果作為結算依據。”這就為保障民營經濟組織的合同債權的實現提供了明確的法律依據。

保障經營自主權。所謂民營經濟組織及其經營者經營自主權，是指民營經濟組織及其經營者有權自主決定以何種方式依法開展經營活動，不受他人的非法干預。保障民營經濟組織及其經營者經營自主權，要求政府應依法行政，不得非法干預民營經濟組織合法的經營活動。《民營經濟促進法》第 58 條從正面宣告了保護民營經濟組織的經營自主權。同時規定了政府必須依法行政的規則。在實踐中，有的公權力機關超越權限插手合同、債務等經濟糾紛，有的公權力機關以各種名目的檢查妨礙民營經濟組織正常經營，有的則違反法律規定濫收費、濫罰款，導致企業不堪重負。《民營經濟促進法》第 50 條也規定：“行政機關堅持依法行政。行政機關開展執法活動應當避免或者盡量減少對民營經濟組織正常生產經營活動的影響，並對其合理、合法訴求及時回應、處置。”這就要求行政機關行使職權涉及民營經濟組織時，應當避免或者減少對其正常經營活動的影響，這也是保障其經營自主權的重要內容。此外，該法還規定了民營經濟要規範經營，依法規範和引導民營資本健康發展，維護社會主義市場經濟秩序和社會公共利益。支持民營經濟組織加強風險防範管理，鼓勵民營經濟組織做優主業、做強實業，提升核心競爭力（第 37 條）。

第四，保護的方式更加全面。例如，《民營經濟促進法》將《民法典》第 997 條規定的禁令制度作出了更具針對性的規定所謂禁令 (Injunction)，是指申請人為及時制止正在實施或即將實施的侵權行為，或有侵害之虞的行為，在起訴前或訴訟中請求法院作出的禁止或限制被申請人從事某種行為的強制命令。^[12] 《民法典》對侵害人格權的禁令制度作出規定，對於及時制止侵害人格權的行為，有效預防侵害人格權損害後果的發生，強化對人格權的保護具有重要意義。《民營經濟促進法》第 59 條第 3 款特別規定，禁止利用互聯網等傳播管道，以侮辱、誹謗等方式惡意侵害民營經濟組織及其經營者的人格權益。“人格權益受到惡意侵害的民營經濟組織及其經營者有權依法向人民法院申請採取責令行為人停止有關行為的措施。民營經濟組織及其經營者的人格權益受到惡意侵害致

[11] 參見《中共中央國務院關於完善產權保護制度依法保護產權的意見》，載中國政府網2016年11月27日，https://www.gov.cn/zhengce/2016-11/27/content_5138533.htm。

[12] 參見劉晴輝：《正當程式視野下的訴前禁令制度》，載《清華法學》2008年第4期，第137-143頁。

使民營經濟組織生產經營、投資融資等活動遭受實際損失的，侵權人依法承擔賠償責任。”這就將《民法典》規定的禁令制度具體化，並使之更具有可操作性。

（二）保護方式更具實效性和具體針對性

僅確認民營經濟組織及其經營者的權利，仍然是不夠的，要真正使其權利的保護落地，還必須要依賴於嚴格執法和公正司法。法治的要義是“規範公權、保障私權”，行使公權不得以侵害私權為代價，而規範公權是保障私權的基礎。^[13]全面保障私權有賴於規範公權。習近平總書記特別強調：“要強化執法監督，集中整治亂收費、亂罰款、亂檢查、亂查封，切實依法保護民營企業和民營企業家合法權益。”^[14]《民營經濟促進法》突出問題導向，深化嚴格執法和公正司法，強化國家機關依法履職盡責，在第七章“權益保護”中，聚焦公權力可能侵害民營經濟合法權益的突出實踐問題，作出了全面規範。一方面，《民營經濟促進法》確認民營經濟組織及其經營者財產權、人身權和人格權，實際上也劃定了公權行使的邊界。私權的保護設置了公權力不得擅自侵入的領域清單，從而具有功能上的“溢出效應”，為公權力的行使確定了邊界，起到了規範公權的作用。另一方面，民營經濟組織及其經營者的財產權、人身權、人格權也有賴於公權的保護。“權利”是理和力的統一，民事權利作為一種私權，其實現既有賴於義務人積極履行義務，更需要國家強制力的保障。因此，在法律確認民營經濟組織及其經營者的各項人身權和財產權之後，還需要進一步以法律形式規範行政執法和司法活動，深化對民營經濟組織及其經營者權益的行政和司法保障。為此，《民營經濟促進法》從規範公權角度，強化對民營經濟組織及其經營者財產權的保護，從而增強了平等保護民營經濟的實效性。例如，在實踐中經常發生建設工程的工程款的爭議，有的政府部門與民營企業簽訂了相關的工程建設之後，由民營企業墊資建造相關工程，但是在工程完工、驗收合格後，有的政府部門拖欠企業借款。其中一個理由是工程款必須按照審計部門的審計結果作為結算依據，而不能按照合同來支付，這就極易引發一些糾紛。因此，《民營經濟促進法》第67條第1款規定：“除法律、行政法規另有規定外，不得強制要求以審計結果作為結算依據。”這就為解決此類工程款糾紛提供了明確的法律依據。

尤其需要指出的是，該法專門規定“法律責任”一章（第8章），重點針對公權力機關侵害民營經濟及其經營者的權益的法律責任作出了規定。例如，對違法實施徵收、徵用或者查封、扣押、凍結等措施，以及實施違反法律規定異地執法等行為的，要依法追究負有責任的領導人員和直接責任人員的責任。造成損失的，要依法予以賠償（第72條）。這些規定通過強化公權力機關依法履行職責、規範執法和司法的方式保護民營企業權益，為民營經濟及其經營者的權益保護提供了明確、具體的法律依據，為實踐中侵害民營經濟及其經營者權益問題的解決提供了基本的法律遵循。

（三）強化競爭政策的平等性

平等保護包含了在競爭起點上的公平競爭。公平競爭原則是堅持和完善社會主義基本經濟制度的內在要求，是構建高水準社會主義市場經濟體制的必然要求。經濟理論表明，競爭是市場的一種基本的運行機制，是市場經濟的內在屬性和固有規律，只有在公平的條件下，市場主體才能充分競爭，若是市場條件被扭曲了，市場主體就無法進行公平的競爭。^[15]公平競爭原則有利於社會主義市場經濟的競爭機制發揮作用，是社會主義市場經濟發展的基礎。維護公平競爭，必然要求對民營企

[13] 參見張文顯：《習近平法治思想的政理、法理和哲理》，載《政法論壇》2022年第3期，第21頁；王利明：《新時代中國法治建設的基本問題》，載《中國社會科學》2018年第1期，第49頁。

[14] 參見《習近平在民營企業座談會上強調 民營經濟發展前景廣闊大有可為 民營企業和民營企業家大顯身手正當其時》，載《人民日報》2025年2月18日，第1版。

[15] See David J. Gerber, *Law and Competition in Twentieth Century Europe: Protecting Prometheus*, Oxford University Press, 1998, p.17.

業和民營企業家的合法權益實行平等保護。鑒於在實踐中依然存在歧視民營企業的現象，習近平總書記特別指出：“要堅決破除依法平等使用生產要素、公平參與市場競爭的各種障礙，持續推進基礎設施競爭性領域向各類經營主體公平開放，繼續下大氣力解決民營企業融資難融資貴問題。”^[16]

《民營經濟促進法》全面落實了習近平總書記的講話精神，秉持維護公平競爭的基本理念，強化了競爭政策的平等性。

公平競爭要求實行市場准入負面清單制度。《民營經濟促進法》明確宣告實行全國統一的市場准入負面清單制度，保障民營經濟組織依法平等進入（第10條）。保障民營經濟組織在市場規則、市場交易、生產要素使用、自主經營、權益保護等各個方面受到平等對待。保障民營經濟組織依法平等使用資金、技術、人力資源、數據、土地及其他自然資源等各類生產要素和公共服務資源，依法平等適用國家支持發展的政策（第12條）。在制定、實施各項政府資金安排、土地供應等政策措施時，平等對待民營經濟組織（第13條）。為了防止有關政策措施含有妨礙民營經濟組織公平參與市場競爭的內容，該法明確要求各級人民政府及其有關部門落實公平競爭審查制度，並定期評估、及時清理、廢除含有妨礙全國統一市場和公平競爭內容的政策措施（第11條）。這就為國家機關規定了積極作為義務，從政策制定層面全面落實平等保護、公平競爭的原則。

公平競爭要求投融資方面的平等對待，這也是優化資源配置的重要舉措，《民營經濟促進法》明確要求，國家保障民營經濟組織依法平等使用資金、技術、人力資源、數據、土地及其他自然資源等各類生產要素和公共服務資源。為破解民營經濟的發展長期面臨的“融資難”“融資貴”問題，該法要求金融機構在依法合規前提下，按照市場化、可持續發展原則開發和提供適合民營經濟特點的金融產品和服務，滿足民營經濟發展的合理融資需求。在授信、信貸管理、風控管理、服務收費等方面應當平等對待民營企業。

公平競爭要求政策措施的平等對待。保障民營企業公平競爭，並不是要賦予民營企業某種特權，而關鍵是要在政策措施上對不同所有制企業進行平等對待，消除對民營經濟組織的顯性或者隱性歧視。政府在政策措施方面應當平等對待民營企業，《民營經濟促進法》重點在投資融資促進、科技創新方面，對政策的平等對待作出了詳細規定。該法明確規定，各級人民政府及其有關部門依照法定權限，在制定、實施政府資金安排、土地供應等方面的政策措施時，應平等對待民營經濟組織。支持民營經濟組織參與國家重大戰略和重大工程，支持民營經濟組織在戰略性新興產業、未來產業等領域投資和創業，鼓勵開展傳統產業技術改造和轉型升級，參與現代化基礎設施投資建設。鼓勵、支持民營經濟組織在推動科技創新、培育新質生產力、建設現代化產業體系中積極發揮作用。

公平競爭要求公共資源交易的平等對待。市場中存在大量的公共資源交易，如政府採購、政府的招投標交易，這些交易領域最需要體現公平競爭。在公共資源交易方面平等對待民營經濟，有利於保障民營經濟組織在公共資源交易中享有同等的機會，從而促進市場的公平競爭。在公共資源交易方面，政府應當破除針對民營企業的隱形交易壁壘，保障其平等參與國家機關、事業單位、國有企業的公共資源交易活動，這有助於提升公共服務的品質和效率。《民營經濟促進法》規定保障民營經濟組織依法平等使用資金、技術、人力資源、數據、土地及其他自然資源等各類生產要素和公共服務資源。公共資源交易活動應當公開透明、公平公正，依法平等對待包括民營經濟組織在內的全體經濟組織。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。

《民營經濟促進法》充分回應各方關切，對民營企業廣泛關注的市場准入、要素保障、權益

[16] 《習近平在民營企業座談會上強調 民營經濟發展前景廣闊大有可為 民營企業和民營企業家大顯身手正當其時》，載《人民日報》2025年2月18日，第1版。

保護、拖欠賬款、公平執法等問題均設置了專門條款予以規定。針對民營經濟組織融資難、融資貴的問題，該法專章規定了“投資融資促進”，金融機構應當接受符合貸款業務需要的擔保方式（第21條），開發和提供適合民營經濟特點的金融產品和服務，提升金融服務可獲得性和便利度（第23條），平等對待民營經濟組織（第24條），推動構建完善民營經濟組織融資風險的市場化分擔機制（第22條）。同時，針對招投標中歧視民營經濟組織的現象，特別規定了公共資源交易活動應當平等對待各類經濟組織，不得有限制或者排斥民營經濟組織的行為（第14條）。事實上，競爭政策方面的平等對待與平等保護之間存在密切關聯。該法規定的法律責任，針對侵害權益的事後保護，而對民營經濟組織及其經營者實現公平競爭的平等對待，可以說是事先的、在競爭起點上的保護。例如，如果不能保障民營經濟組織及其經營者在市場准入方面受到平等對待，則其在起點方面就難以展開公平競爭，也很難說對民營經濟進行了平等保護。因此，競爭政策方面的平等對待也是平等保護既是平等保護的重要內容。

（四）實行對民營經濟組織的國內權益和海外權益一體保護

國家堅持高水準對外開放，隨著“一帶一路”戰略不斷推進，我國企業“走出去”步伐也在不斷加快，其中就包含大量的民營經濟組織，民營經濟組織海外權益保護的必要性也日益凸顯。為順應民營經濟組織海外權益保護的需要，服務構建以國內大循環為主體、國內國際雙迴圈相互促進的新發展格局，該法第57條強調要支援、引導民營經濟組織拓展國際交流合作，在海外依法合規開展投資經營等活動，“加強法律、金融、物流等海外綜合服務，完善海外利益保障機制，維護民營經濟組織及其經營者海外合法權益。”該規定涵蓋了民營經濟組織“走出去”的各個環節，即從民營經濟組織及其經營者的海外投資風險預警到海外投資經營綜合服務，再到海外合法權益的保護，這種全方位、多層次的系統保護，既有利於保障民營經濟組織及其經營者的海外權益，也彰顯了對民營經濟組織及其經營者的平等保護。

三、深化對民營經濟組織及其經營者人身和財產等權利的行政和司法保障

（一）深化對民營經濟組織及其經營者人身和財產權益的行政保障

依法行政是保障私權的關鍵。我國是政府政黨主導型的發展中國家，不建成較為完善的法治政府，就不會有高水準的市場經濟，也不會有高品質的經濟發展。^[17]從實踐來看，民事主體相互之間的產權糾紛是容易解決的，而強大的公權對私權的侵害，在預防和解決上則顯然難度更高。要真正讓民營經濟組織經營者大膽投資、安心經營、放心置產，一心一意謀發展，千方百計搞創業，就必須全面推進依法行政，建設法治政府，切實保護好民營企業的各项權益。《民營經濟促進法》特別強調了依法行政對保護民營經濟組織正常發展的重要性。按照該法的原則和精神，政府及其工作人員首先應當樹立平等對待、公平競爭、同等保護、共同發展的理念，善意對待民營企業產權和企業家權益，尊重包括民營企業和民營企業家在內的各個民事主體的合法權益，依法保護包括民營企業家在內的公民的人身權、財產權、人格權，把依法保護民營企業產權和企業家權益貫徹到行政執法的全過程，為此，《民營經濟促進法》規定了幾項關鍵措施：

一是嚴格要求依據法定程序辦案，保障民營經濟組織經營者的人身權益。依據《民營經濟促進法》第60條的規定，國家機關及其工作人員依法開展調查或者要求協助調查，應當避免或者盡量

[17] 參見王啟梁：《中國式回應—規劃型法治推進路徑——法治政府建設的延伸個案考察》，載《法制與社會發展》2024年第1期，第42-43頁。

減少對正常生產經營活動產生影響。實施限制人身自由的強制措施，應當嚴格依照法定權限、條件和程序進行。防範不當立案、選擇性執法司法、趨利性執法司法或地方司法保護。在辦案過程中，要避免超權限、超範圍、超時限查封扣押凍結財產。不能因為辦案簡單化而不講方式、方法，導致企業遭受一些不必要的損失，避免出現“辦了一個案件，搞垮一個企業”的現象。

二是嚴格規範異地執法行為。異地執法在實踐中受趨利性執法影響，出現了一些不規範現象，尤其是濫用執法權罰沒外地企業財產的執法事件時有發生，新聞報導將此類現象稱之為“遠洋捕撈”^[18]，其產生的重要原因是有些地方政府趨利性執法，為保證本區域正常財政收入和經濟發展穩定，選擇對外省市營企業違規辦案。^[19]侵害了民營經濟組織和經營者的合法權益。針對此種現象，《民營經濟促進法》第64條第2款規定“禁止為經濟利益等目的濫用職權實施異地執法”，這就宣告了濫用職權異地執法的違法性。該法第64條第1款規定：“規範異地執法行為，建立健全異地執法協助制度。辦理案件需要異地執法的，應當遵守法定權限、條件和程序。國家機關之間對案件管轄有爭議的，可以進行協商，協商不成的，提請共同的上級機關決定，法律另有規定的從其規定。”該條不僅要求異地行政執法要依法進行，而且規定了行政機關異地執法的爭議解決規則，為規範行政機關異地執法行為提供了具體的規則。同時，為進一步健全行政機關異地執法行為，《民營經濟促進法》第64條第2款還進一步規定：“規範異地行政執法行為，建立健全異地行政執法協助制度”。這就宣告了規範異地執法的違法性，為民營企業和民營企業家維權提供了合法依據。

三是嚴格區分經濟糾紛與經濟犯罪。實踐中，有的執法機關不當介入民事糾紛，對主張債權的當事人進行刑事立案並採取強制措施，可能還有“以刑化債”的嫌疑。^[20]《民營經濟促進法》第63條第1款規定：“辦理案件應當嚴格區分經濟糾紛與經濟犯罪，遵守法律關於追訴期限的規定；生產經營活動未違反刑法規定的，不以犯罪論處；事實不清、證據不足或者依法不追究刑事責任的，應當依法撤銷案件、不起訴、終止審理或者宣告無罪。”為防止出現借行政或者刑事手段干預經濟糾紛的現象，該法第63條第2款規定：“禁止利用行政或者刑事手段違法干預經濟糾紛。”

四是對違反行為的處罰堅持同等原則和比例原則。針對實踐中出現的小過重罰、濫罰款等現象，《民營經濟促進法》第51條規定：“對民營經濟組織及其經營者違法行為的行政處罰應當按照與其他經濟組織及其經營者同等原則實施。對違法行為依法需要實施行政處罰或者採取其他措施的，應當與違法行為的事實、性質、情節以及社會危害程度相當。違法行為具有《中華人民共和國行政處罰法》規定的從輕、減輕或者不予處罰情形的，依照其規定從輕、減輕或者不予處罰。”一方面，針對民營企業出現的違法行為，應當堅持同等原則，進行平等對待，不得以歧視性執法的態度加重對民營經濟組織違法行為的處罰。另一方面，要堅持比例原則，防止過罰失當、“小過重罰”。這既是依法行政的基本要求，也是平等保護民營經濟組織及其經營者權益的具體體現。^[21]

五是要求國家機關、事業單位、國有企業誠實守信，嚴守合同，禁止拖欠民營企業賬款（第67條），不得以“新官不理舊賬”等理由拖欠民營企業的欠款。確因公共利益而改變政策承諾、合同約定的，應當依法進行並予以補償（第70條）。《民營經濟促進法》第70條第1款明確規定“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和與民營經濟組織

[18] 參見張近山：《“遠洋捕撈”式違規執法的黑手必須斬斷》，載微信公眾號“人民日報評論”，2024年12月16日。

[19] 參見元明、胡耀先：《違法動用刑事手段插手民事經濟糾紛問題剖析》，載《人民檢察》2013年第10期，第29頁。

[20] 參見章夢哈：《“遠洋捕撈”式執法不應成為“法外之網”》，載《廉政瞭望》2024年第18期，第1頁。

[21] 參見劉權：《過罰相當原則的規範構造與適用》，載《中國法學》2023年第2期，第141-142頁。

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。”如果因國家利益、社會公共利益需要改變政策承諾、合同約定的，應當依照法定權限和程序進行，並對民營經濟組織因此受到的損失予以補償（第70條第2款）。因此，政府應當樹立大力推進法治政府和政務誠信的觀念，特別是不得以“新官不理舊賬”等理由任意毀約。相反，政府部門更應當帶頭以政務誠信來帶動整個社會的誠信。

（二）深化對民營經濟組織及其經營者人身和財產權益的司法保障

黨的二十大報告指出：“公正司法是維護社會公平正義的最後一道防線。”加強人權司法保障，通過法治構建社會公平正義，保障人權才能得到全面落實。“一個案例勝過一沓文件”，司法保護是對民營經濟組織經營者權益保護的最有效手段。因此，以法治力量護航民營經濟行穩致遠，必須要深化對民營經濟組織及其經營者民事權益的司法保障。《民營經濟促進法》在規範對民營經濟組織及其經營者司法保護方面，有幾處重要的亮點：

一是要求嚴格區分罪與非罪的界限。《民營經濟促進法》第63條第1款規定：“辦理案件應當嚴格區分經濟糾紛與經濟犯罪，遵守法律關於追訴期限的規定；生產經營活動未違反刑法規定的，不以犯罪論處；事實不清、證據不足或者依法不追究刑事責任的，應當依法撤銷案件、不起訴、終止審理或者宣告無罪。”因此，必須要堅持罪刑法定、疑罪從無，特別是對新業態、新領域、新型交易的糾紛，要嚴格區分經濟糾紛與犯罪的界限，防止和糾正利用刑事手段非法干預經濟糾紛的情況。刑法是對違法行為最嚴厲的制裁手段，一旦入刑，不僅個人身陷囹圄，甚至家庭受到重大影響。如果是企業，可能一夕之間導致企業毀滅。在罪與非罪界限不清晰時，能通過民事法律手段就能妥善處理的社會糾紛、經濟案件，就盡量不使用刑事法律手段，以保持刑法的謙抑性。^[22]

二是禁止利用公權力違法干預經濟糾紛。實踐中，公權力機關利用行政手段干預經濟糾紛的現象時有發生，這不僅會影響相關經濟糾紛的公平公正的解決，而且可能導致民營企業家身陷囹圄，甚至使企業一夜之間瀕臨破產。對民營經濟組織的正常經營活動會產生重大不利影響。為此，《民營經濟促進法》第63條第2款規定：“禁止利用行政或者刑事手段違法干預經濟糾紛。”該條確立了一項有效保護民營經濟組織及其經營者合法權益的關鍵措施。行政權的行使應當具備法律規定的條件和程序，嚴格堅持“法無授權不可為”的原則，對於涉及民營經濟組織及其經營者的糾紛，除非符合法律規定的行使行政權的條件，否則行政機關不得隨意利用行政權干預經濟糾紛。

三是禁止濫用查封、扣押措施。依法適用涉及公民人身權利強制措施以及查封、扣押、凍結等強制措施，是保障公民基本權利和保護產權的重要舉措。但在實踐中，濫用涉及公民人身權利強制措施，以及超權限、超範圍、超數額、超時限查封、扣押、凍結財產的情況，仍時有發生，不僅侵害了民營企業的財產權益，而且嚴重影響民營企業的正常生產經營活動。習近平總書記指出：“對濫用查封、扣押、凍結財產等強制措施，把民事糾紛刑事化，搞選擇性執法、偏向性司法的，要嚴肅追責問責。”^[23]為落實這一指示，《民營經濟促進法》第62條規定：“查封、扣押、凍結涉案財物，應當遵守法定權限、條件和程序，嚴格區分違法所得、其他涉案財物與合法財產，民營經濟組織財產與民營經濟組織經營者個人財產，涉案人財產與案外人財產，不得超權限、超範圍、超數額、超時限查封、扣押、凍結財物。對查封、扣押的涉案財物，應當妥善保管。”該條要求嚴格按照法定程序採取查封、扣押、凍結等措施。在涉企業家案件的辦理中，要規範執法辦案機關實施強制措施，進一步明確強制措施的設定、實施和監督、救濟，防止權力濫用，保障當事人合法權益，防止出現“查封某項財產，搞垮某個企業”等現象。

[22] 參見汪明亮：《經濟犯罪的主流犯罪傾向及其司法應對》，載《中國應用法學》2024年第4期，第55頁。

[23] 習近平：《論堅持全面依法治國》，中央文獻出版社2020年版，第255頁。

四是要嚴格區分違法所得、其他涉案財物與合法財產。《民營經濟促進法》第62條規定：“嚴格區分違法所得、其他涉案財物與合法財產，民營經濟組織財產與民營經濟組織經營者個人財產，涉案人財產與案外人財產。”這實際上是要求在處置涉案財產時，不得混淆個人財產和家庭成員財產、企業法人財產甚至其他利害關係人的財產，否則，必然會導致被追訴人家庭成員和所在企業的財產權或者其他利害關係人的財產權受到侵害。^[24]企業家個人犯罪只能查封個人在公司的股份，不能因查封個人財產而將公司財產全部凍結，甚至非法吊銷公司的營業執照和其他營業許可。對企業違法，在處置企業法人財產時不任意牽連股東、企業經營管理者個人合法財產。嚴格區分違法所得和合法財產，區分涉案人員個人財產和家庭成員財產，在處置違法所得時不牽連合法財產。

五是要發揮檢察機關依法監督的功能。有研究表明，實踐中違法採取查封、扣押、凍結措施、違法處理涉案財產的不規範現象時有發生，一個重要原因是檢察機關對涉案財產處置的監督弱化，尚未形成有效的監督機制。^[25]因此，強化對民營經濟組織及其經營者的合法權益，還要強化刑事訴訟監督，促進公正司法，依法保障涉案企業家的合法權益，從立案、偵查、採取強制措施、審判和執行等各個環節保障涉案企業家的合法權益。為此，《民營經濟促進法》第66條規定：“檢察機關依法對涉及民營經濟組織及其經營者的訴訟活動實施法律監督，及時受理並審查有關申訴、控告。發現存在違法情形的，應當依法提出抗訴、糾正意見、檢察建議。”

四、結語：推動《民營經濟促進法》的有效實施

“天下之事，不難於立法，而難於法之必行”。^[26]法律的生命力在於實施，《民營經濟促進法》作為平等保護民營經濟的基本法，其貫徹實施還需要相關法律法規、政策的進一步配套。例如，該法所規定的平等對待需要靠具體的政策予以落實，對公共資源的平等利用也需要相關的法律予以保障，民營經濟組織及其經營者合法權益的保障也需要相關司法解釋作出細化規定。在該法頒佈後，立法機關應當加大對該法實施的監督和執法檢查，及時糾正違反該法的相關行為，以保障該法的有效實施。政府機關需要依據該法履職盡責、嚴格執法，尊重包括民營企業和企業家在內的各個民事主體的合法權益，把切實保障公民人身權、財產權、人格權貫穿於行政和刑事執法全過程。司法機關需要嚴格公正司法，加強司法對民營經濟組織及其經營者的人身權利、財產權利以及經營自主權等合法權益的平等保護，努力讓人民群眾在每一個司法案件中感受到公平正義。

民營經濟發展前景廣闊大有可為，民營企業家大顯身手正當其時。《民營經濟促進法》強化了平等保護民營經濟，必將有力促進民營經濟的健康發展、高品質發展，為構建高水準社會主義市場經濟體制、實現中國式現代化提供堅強法治保障。

[24] 參見李建明、陳春來：《論刑事訴訟涉案財產處置的法律監督》，載《人民檢察》2017年第3期，第16-21頁。

[25] 參見同上註。

[26] 張居正：《張居正奏疏集》（上），潘林編注，華東師範大學出版社2014年版，第232頁。

Abstract: The Private Sector Promotion Law upholds the principle of the “two unwavering commitments”. Based on the Constitution and relevant laws, the Law embodies the fundamental principle of equal protection, addresses the practical needs arising from the development of the private sector, and comprehensively strengthens the protection of property rights, personal rights, and independent management rights of private sector entities and their operators. The institutional innovations and key features of the Private Sector Promotion Law in terms of equal protection are reflected in the comprehensiveness and broad scope of rights protection, the enhanced effectiveness and targeted nature of protective measures, the equality of promotion of competition policies, the integrated protection of both domestic and overseas rights and interests of private sector entities, and the strengthening of administrative and judicial safeguards for the personal and property rights of private sectors and their businesses. In essence, the Private Sector Promotion Law serves as a fundamental law for the equal protection of the private sector.

Key words: Private Sector Promotion Law; Equal Protection; Protection of Rights and Interests; Equal Treatment

(責任編輯：王鎔洪)