

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2025.05.001

欢迎按以下格式引用:卢丹韵,靳文辉.《民营经济促进法》的政策基准法定位[J].重庆大学学报(社会科学版),2025(5):218-230. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2025.05.001.



Citation Format: LU Danyun, JIN Wenhui. On the positioning of the Private Sector Promotion Law as a policy benchmark law[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2025(5):218-230. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2025.05.001.

# 《民营经济促进法》的政策基准法定位

卢丹韵,靳文辉

(重庆大学 法学院,重庆 400044)

**摘要:**厘清《中华人民共和国民营经济促进法》的定位,不但有助于达成全社会对该法立法技术、内容安排和独特价值的普遍认同感,而且有利于执法、司法机关养成该法适用的正确思维。该法名义上采取了促进型立法的形式,但并未像我国针对亟须扶持的行业或领域以及处于弱势地位的中小微企业制定和实施的促进型法那样,重点作出倾斜性赋权和保障的规范来达到促进这些行业或领域以及中小微企业发展的目的,而是主要采取“软法”的规范形式对党和国家促进民营经济发展壮大的政策加以宣示,并在《中华人民共和国宪法》的统率下对民营经济领域的既有法律法规和政策作出统合性规定。这种立法体例,一方面适应了我国民营经济的行业或领域分布广泛、组织载体规模大小不一以及其他促进型法已经惠及民营经济等现状,契合了“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”这一党和国家促进民营经济发展壮大的初衷,顾及了民营经济发展的既有制度较为充分却又体系性、权威性不足的现实;另一方面该法呈现出明显的政策基准法底色。在我国既有法律、政策已为民营经济发展营造了必需的制度环境的情况下,《中华人民共和国民营经济促进法》被形塑为政策基准法,这既非徒劳之举,亦非制度供给过剩;相反,这种立法体例可以达成该法在中国特色社会主义法律体系中的独特功能。这些功能包括:将党和国家发展壮大民营经济的政策基准上升为政策基准法,为促进民营经济发展壮大提供具有统领性、稳定性和权威性的政策立场,发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,提振民营经济组织和民营企业积极致力于中国式现代化建设的信心;将党和国家促进民营经济发展的价值观念传导至具体法律适用场景且嵌入科层制行政框架之中,为民营经济领域的法律适用构建正式的、统一的、具有导向性的制度语境,进而进一步补强民营经济领域其他法律、政策实施的刚性保障。

**关键词:**民营经济;促进型立法;政策基准法**基金项目:**重庆市社会科学规划项目成渝共建西部金融中心协同立法研究(2021ZDSC14)**作者简介:**靳文辉,重庆大学法学院教授,博士研究生导师,Email:emailjinwenhui@163.com;卢丹韵,重庆大学法学院博士研究生,Email:dylu615@163.com。

中图分类号:D912.29

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2025)05-0218-13

## 引言

党的二十届三中全会秉持促进民营经济发展壮大这一改革开放的基本立场,明确作出制定民营经济促进法的重大战略部署,由此我国民营经济促进专门立法提上议事日程并进入快车道。2024年10月10日,司法部、国家发展改革委公布《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《草案》);2025年4月30日,十四届全国人大常委会第十五次会议表决通过《中华人民共和国民营经济促进法》(以下简称《民营经济促进法》),自2025年5月20日起施行。审视《民营经济促进法》的内容不难发现,与《草案》一样,这部旨在为民营经济发展提供有力法律保障的基础性法律依然存在规定原则、促进举措不具体、重复其他法律法规和政策内容偏多的现象。这些现象,曾经成为理论界和实务界少数人在《草案》的讨论中对民营经济专门促进立法困惑、诟病和失望的主要原因。习近平总书记指出:“法律要发挥作用,需要全社会信仰法律。”<sup>[1]</sup>然而需要注意的是,人们对《民营经济促进法》普遍的、由衷的认同感,并不会因为该法的出台和施行而自然达成。有鉴于此,对于如何看待该法的立法技术和内容安排、如何领会该法的作用空间及独特价值等问题,仍有必要予以廓清。从法理的角度看,以上问题可以归结为一个需要探讨的主题,这就是怎样把握《民营经济促进法》在中国特色社会主义法律体系中的应然和实然定位。本文认为,《民营经济促进法》对其他可适用于民营经济的重要法律法规规定和政策精神的重申规定居多,而针对民营经济的倾斜性赋权和保障规定偏少的立法体例,不但是该法在制度设计上的必然选择,而且也彰显出该法的政策基准法定位特质。

### 一、《民营经济促进法》政策基准法定位的理据

毋庸置疑,任何一部法律都会既传达国家在某方面的基本政策立场,又基于该政策立场设定具有针对性的具体制度举措。一部法律对基本政策立场规定或具体制度举措规定的侧重,决定着这部法律总体上偏向于政策基准法抑或政策实施法的底色。就《民营经济促进法》而言,其并未如民事、刑事等立法那样重点确立案件裁判规则,亦未像一些传统促进型立法那样,着重针对国家亟须扶持的行业或领域、正外部性显著而经济效益欠佳的行为以及处于弱势地位的中小微企业作出倾斜性赋权和保障规定,而是聚焦于国家促进民营经济发展基本态度的宣示、对既有民营经济领域具有适用性的重要法律法规和政策精神的统合,由此该法政策基准法的意蕴强于政策实施法的成色。《民营经济促进法》采取这种以政策基准法为基调的立法思路,是因应民营经济发展现状以及民营经济既有制度供给情况所做出的必然选择。

#### (一)《民营经济促进法》定位为政策基准法的事实基础

顾名思义,《民营经济促进法》促进的对象是民营经济。然而,长期以来,学界对于民营经济具体指向,以及民营经济与私营经济、个体经济、非公有制经济等概念关系的认识莫衷一是;相关政策文件以及包括《民营经济促进法》在内的法律法规对“民营经济”的内涵和外延也未作统一、明确的界定。不过可以肯定的是,民营经济组织作为民营经济的重要组成部分,当属《民营经济促进法》最直接的促进对象。循着这样的判断,姑且以民营经济组织为例进行观察,不难发现采取倾斜性赋权和保障立法对其进行促进,至少面临着两方面无法逾越的障碍。

### 1. 民营经济组织行业或领域分布的广泛性及其从事经营活动的多样性障碍

在高度集中的计划经济体制下,我国对市场准入采取严格的管制措施,集中体现为对市场主体进入市场实行特许主义或许可主义。改革开放以来,尤其是党的十八届三中全会提出“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”这一处理政府和市场关系的重大理论和实践命题以后,我国对市场准入制度进行了持续的改革,总体取向是市场的“宽进”。伴随着改革的不断深化,加之民营经济在我国国民经济和社会发展中的作用持续提升,民营经济组织进入市场的壁垒日益被破除。当下,为了构建和巩固开放透明、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,我国推行了市场准入负面清单制度。按照这一制度,国家通过“全国一张清单”“一单尽列、单外无单”的方式,明确列出禁止和限制投资经营的行业、领域、业务等。对禁止准入事项,所有市场主体均不得进入;对限制投资经营的行业、领域、业务等,除法律另有规定者外,所有市场主体按照同等的条件和程序进入;对清单以外的行业、领域、业务等,各类市场主体均可依法平等进入。通过上述市场准入制度改革,民营经济组织与其他市场主体可以进入的行业或领域、能够从事的经营活动已几无差异。民营经济组织已广泛分布在国民经济的各个行业,涵盖了制造业、电力、热力、燃气及水生产和供应业,农、林、牧、渔业,采矿业,建筑业,金融业,科学研究和技术服务业,批发与零售业等多个领域<sup>[2]</sup>。

在市场向不同所有制、不同产权构成的所有市场主体平等开放的同时,我国针对亟须扶持的行业或领域、正外部性显著而经济效益欠佳的经营制定了相应的促进型法;这些法律所确立的扶持措施同等适用于相应行业或领域、从事相应经营活动的所有市场主体。显然,在此情况下若再以促进民营经济发展为由对民营经济组织进行倾斜性赋权和保障,则必然导致对其他市场主体的严重不公,进而违背“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”这一党和国家促进民营经济发展壮大的初衷。

### 2. 民营经济组织大小或强弱并存构成的格局障碍

在国民经济及市场中,民营经济组织必然呈现出“大小二元结构”或“强弱二元结构”,这是民营经济促进立法必须充分予以考虑的情况。

一方面,大型民营经济组织特别是头部民营企业在国内外市场展现了强劲的竞争力。“2024中国企业500强”榜单中,上榜民营企业244家,占比近半;上榜民营企业无论是在平均利润率、净资产收益率等财务表现,还是资产负债率所体现的抗风险能力上,均优于上榜国有企业;在研发强度上,上榜民营企业2.75%的平均研发强度超越国企(1.51%),凸显出民营企业创新驱动发展的战略成效<sup>[3]</sup>。在国际舞台上,我国29家民营企业跻身2024年《财富》世界500强,其中京东以1532.174亿美元的营业收入位列第47位<sup>[4]</sup>。在汽车制造、高端制造、互联网技术和数字经济等许多关键领域,不少民营企业已成为行业内全球创新标杆,不仅是产业升级、经济转型、国际竞争力提升的主力军,更是通过技术创新重塑产业链全球话语权的重要力量。

另一方面,中小微民营经济组织占据民营经济组织的绝大多数并普遍面临生存困境。截至2022年末,我国中小微企业数量就已突破5200万户<sup>[5]</sup>。到2024年9月底,全国登记在册的经营主体有1.88亿户,个体工商户1.25亿户,企业6020万户<sup>[6]</sup>,其中民营企业数量超过5500万户<sup>[7]</sup>。中小微民营经济组织在规模、资源等方面的局限性,市场竞争中往往难以脱颖而出,加之前几年受到疫情的反复冲击,中小微民营经济组织的经营状况已变得异常脆弱。2024年一项针对来自不同行业、不同地区的1410家民营企业的调研显示,2023年度内,超四成受调查企业营业收入呈正增长,



同时近四成企业营业收入出现负增长,盈利实现增长(或持平)与盈利亏损(或下降)的企业数量大致相当;受调查企业未来投资意愿呈显著分化特征,计划扩大投资、维持现有投资规模、缩减或暂停投资的企业数量基本一致;此外,尽管多数受调查企业认可《中共中央 国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》对民营企业营商环境的改善成效,但仍对我国中小微企业的未来生存状况持悲观态度<sup>[8]</sup>。

倾斜保护和促进弱势中小微市场主体的发展是法律应当担负的重要使命。为了解决“大小二元结构”或“强弱二元结构”所引发的不平衡发展等问题,更好地保障实质公平和整体效率,我国在制定和实施特定行业或领域、行为的促进型立法之外,专门出台了一系列提振中小微市场主体生存力、竞争力的法律法规和政策,《中华人民共和国中小企业促进法》(以下简称《中小企业促进法》)便是这方面立法的典型代表<sup>[9]</sup>。然而可以肯定的是,在我国并无必要针对生存力、竞争力强劲的大型企业设定特别扶持措施,而《中小企业促进法》等立法已经确立了对生存力、竞争力不足的中小微企业支持举措的情况下,《民营经济促进法》若以促进民营经济发展为由对民营经济组织作出倾斜性赋权和保障规定,哪怕仅仅针对其中的中小民营经济组织作出这方面的规定,则都将产生民营经济组织相较于其他市场主体的“超国民待遇”的不公平后果。

## (二)《民营经济促进法》定位为政策基准法的现实考量

保护民营经济组织和民营企业家的平等法律地位和合法权益,进而促进民营经济健康发展,无疑是《民营经济促进法》的核心诉求之一。然而,考察我国既有法律体系不难发现,在《民营经济促进法》出台之前,民营经济组织和民营企业家的平等法律地位和合法权益保护事实上已经有不少法律依据。首先,《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)作为国家的根本大法,明确表达了国家对非公有制经济鼓励、支持、引导的态度;尽管《宪法》未直接言明民营经济在国民经济中的重要性,但民营经济作为非公有制经济的重要组成部分,其法律地位和民营经济组织的合法权益当然受到《宪法》认可和保障。其次,在民商事领域,《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)等具有普遍适用性的法律以及《中华人民共和国证券法》《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国商业银行法》等针对特定行业、领域的专项法律,为民营经济组织及其经营者提供了充分的权益保障、行为指引和纠纷裁判规则。再次,若民营经济组织符合《中小企业促进法》《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称《民办教育促进法》)、《中华人民共和国乡村振兴促进法》等专项促进型法律的适用条件,则还有机会享受这些法律提供的相应优惠政策与扶持措施。

民营经济组织和民营企业家的平等法律地位和合法权益的保护现状,似乎意味着另行制定《民营经济促进法》会产生制度供给过剩的不良后果。不过从现实层面看,民营经济发展中仍然面临着一些需要法律进一步回应的问题。一方面,头部民营企业作为技术创新和标准引领的排头兵,其创新潜能有待制度的进一步激活,以带动我国在国际竞争中整体实力和话语权的提升。另一方面,虽然民营经济在经济社会发展中已经展现出“56789”<sup>①</sup>现象,近年来国家和地方层面也陆续出台了一系列支持民营经济发展的政策文件,但现实中民营经济发展仍面临着不小的挑战。其中最为明显的是,人们对民营经济的理解和认识一度存在误区甚至偏见,出现了诸如“发展民营经济无异于发展资本主义经济”“民营经济违背了马克思‘消灭私有制’的阐述”等错误言论<sup>[10]</sup>。一时间,“民营经济离场论”“新型公私合营论”等错误论调不仅扰乱了民营经济组织和民营企业家的视线,而且更似

<sup>①</sup> 这是指民营经济贡献了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,以及90%以上的企业数量。

一股暗流试图冲击和动摇我国的基本经济制度,不仅挫伤了中小民营经济组织及其经营者的发展预期,而且也给直面行业鏖战的头部民营企业及其经营者造成不必要的后顾之忧。面对民营经济发展环境亟待进一步优化的现实,很有必要通过具有稳定性和权威性的法律表明党和国家长期坚持促进民营经济发展壮大的一贯政策立场,整合并创新促进民营经济发展的法律法规和政策。

### (三)《民营经济促进法》定位为政策基准法的法理根据

科学立法,增强立法系统性、整体性、协同性、时效性,是发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用之前提。在我国已有针对亟须扶持的行业或领域、正外部性显著而经济效益欠佳的行为和处于弱势地位的中小微企业做出倾斜性赋权和保障规定的专门立法的情况下,《民营经济促进法》采取政策基准法的定位并基于此设定其内容,这不只是一种务实的选择,而且符合科学立法的要求。

从法理角度看,特定领域法律制度的有效实施,有赖于形成该领域的法律规范群;在这一法律规范群中,部分法律规范并不以自身的直接实施为目的,而是为其他法律规范的实施提供语境基础;部分法律规范则结构相对完整,对权利义务、职权职责或法律责任中的部分甚至大部分内容规定明确,可以直接作为事实情况和法律后果的认定依据<sup>[11]</sup>。从这个意义上讲,法律大致可分为政策基准法和政策实施法。这种结构性划分是所有领域法律普遍存在的现象。即便是在同一部法律中,也会同时对政策基准和政策实施作出规定,只不过各部法律在功能上存在差异,这两方面规范的分量有所不同而已;在几乎所有领域,法律规范群均由多部法律供给,其中有的法律偏重提供政策基准规范、有的法律着力构建政策实施规范。就我国法律体系而言,不同于民商事法、刑法等传统法,经济法、社会法等现代法因其时空性、政策性、本土性相对明显,故其政策基准法特色亦更加突出。

从部门划分的角度着眼,《民营经济促进法》无疑应当归入中国特色社会主义法律体系中的经济部门,这就决定了该法采取政策基准法的基调具有法理上的理据。现实地看,在民营经济领域的法律制度供给已经较为丰富但制定民营经济促进专项法律又具有必要性和紧迫性的情况下,将这一法律定位为着力于固化、保障党和国家促进民营经济发展壮大政策的基准法并据此安排其结构和内容,这是实现民营经济领域立法系统性、整体性、协同性和时效性的适当选择。事实上,《民营经济促进法》并未将重点放在对民营经济的倾斜性赋权和保障制度的设定上,而是偏重宣示民营经济组织与其他各类经济组织平等对待、公平竞争、同等保护、共同发展等党和国家促进民营经济发展壮大的一贯立场,并统合既有适用于民营经济领域的重要法律法规和政策,为民营经济政策基准的精准化和系统化表达提供保障。立法是将政治领域推崇的价值观转化为法律上的范畴和概念的过程<sup>[12]</sup>。将民营经济领域的政策基准法律化,既是将发展民营经济的政策基准嵌入法律体系、形成民营经济领域“制度语境”的应有之义,也是保障民营经济持续健康发展的必要举措。

## 二、《民营经济促进法》政策基准法的文本表达

通常而言,政策基准法多以“软法”、对其他相关法律和政策具有统合性的规范呈现。解析《民营经济促进法》可以发现,该法的规范结构高度契合政策基准法的特性。

### (一)规范的“软法”性特征

通过对抗性方式构建法律关系,并通过使用或威胁使用国家强制力来维护法秩序,构成传统法律形态下“国家—控制”的基本范式<sup>[13]</sup>。在这一法范式下,法律条文的基本构成包括“假定条件”“行

为模式”和“法律后果”三要素。然而,随着国际法规范载体和国内法律渊源的多样化,各领域均出现了大量“法律后果”要素缺失的法律条文。学者们以“法律后果”是否有国家强制力保障实施为标准,将法律分为“硬法”和“软法”,而《民营经济促进法》有明显的“软法”性特征。

这一特征首先表现为该法的不少条款并非着眼于直接设定权利义务、职权职责和法律责任,而是服务于政策目标的具体落实。从条款功能角度考察,可以将该法的条款划为三类。一是政策性条款,包括宣示性条款和一般性政策条款,前者表明国家发展民营经济的基本政治方向和政治立场;而后者旨在为政府如何通过保障公平竞争、改善投融资环境、支持科技创新、优化服务保障等措施,有效落实对民营经济的支持、鼓励和保障政策,提供方向性指引。二是确权性条款。该法明确将《民法典》确认市场主体享有的人身权利、财产权利和人格权益保障具体落实至民营经济组织及其经营者,实现了该等权益在民营经济领域立法层面的明确化和具体化。三是义务性条款。这些条款明确了民营经济组织及其经营者应当践行并承担的对国家、社会、其他民营经济组织、劳动者的各项义务。从条文数量上看,为政府提供方向性指引的一般性政策条款占据了该法的主要篇幅,义务性条款次之,确权性条款的篇幅则最少。

《民营经济促进法》的“软法”性特征,还表现在法律责任条款设置的政策宣示意义大于裁判功能上。该法虽然专门设有“法律责任”章节,但仅凭这些规定,权益受损的民营经济组织及其经营者尚不能直接获得完全的法律救济。一方面,在法律后果的表述上,采用“依法给予处分”“依法承担民事责任”“依法追究刑事责任”等措辞,无法明确地为相关案件提供统一、清晰的判断依据和裁量标准,因而该法在裁判基准的设定上存在明显的缺失。另一方面,法律责任条款未能全面与一般性政策条款和义务性条款形成严谨的对应关系。一般性政策条款中,对政府提出了诸如支持民营经济组织参与国家重大战略和重大工程、支持民营经济组织参与政府和社会资本合作项目、为民营经济组织提供金融支持、支持民营经济组织参与科技创新等方面的要求;而在“法律责任”章节,仅就违反公平竞争审查、公共资源交易中实施差别待遇、违规异地执法、违规征收、不履行合同、侵犯民营经济组织及其经营者合法权益等事项规定了责任追究机制。同样,该法的义务性条款涵盖了对民营经济组织及其经营者在政治立场、经营合规、内控管理等方面的要求,但“法律责任”章节仅涉及违法经营、骗取政策优待的法律责任。这种缺乏“法律后果”要素的法律规范属于“硬法中的软法”,尽管能够在一定程度上产生社会实效,但由于没有国家强制力保障,故而其实施更依赖于社会共识和个体自觉<sup>[14]</sup>。所以有学者提出,民营经济促进立法需要避免促进型立法因宣示性、原则性过强而导致的规范可操作性弱、实质赋权不足、法律效果虚化等“软法”性缺陷<sup>[15]</sup>。

## (二)宪法统率下民营经济相关法律政策的统合

如前所述,既有法律和政策已为民营经济发展提供了相对成熟的制度环境。《民营经济促进法》并没有脱离这一制度基础,未在内容上创制新的权利、义务和责任,而是侧重于通过构建符合民营经济领域“语境”的制度框架,来优化现有法律和政策体系促进民营经济发展的实效。在体例安排上,该法具有鲜明的领域法特征,即具体制度安排是以问题为导向进行构建的<sup>[16]</sup>。在文本内容上,该法重点确立了三条实现其立法目的路径,这三条路径,既体现出该法的领域法特征,又彰显出该法的政策基准法底色。

### 1. 承接宪法的基本理念和原则

宪法是国家的根本大法,为促进民营经济的发展提供了应当遵循的基本立场和最高法律依据。



《民营经济促进法》承接了宪法关于基本经济制度、非公有制经济地位、公民权利与义务等方面的理念和原则,将其转化为民营经济领域具体的制度规范。在基本经济制度和非公有制经济法律地位方面,该法第2条重申了《宪法》第6条确立的国家基本经济制度,第3条则在《宪法》第11条的基础上,直接明确民营经济是社会主义市场经济重要组成部分的法律地位,无需再经由“非公有制经济”这一上位概念的逻辑推演而获得间接确认。在权利保障方面,《宪法》第11条、第13条、第33条确立的国家对非公有制经济和公民合法人身和财产权利的保障原则,在该法中则具体化为民营经济组织与其他各类经济组织“平等对待、公平竞争、同等保护、共同发展”的基本原则,以及国家和政府在保障公平竞争、改善投融资环境、注重规范引导、优化服务保障的职责要求,并进一步通过法律责任条款的设置来强化对民营经济组织及其经营者基本权利的保障。在助力民营经济创新发展方面,该法所涉及的一系列举措,正是对《宪法》第14条所确立的国家“推广先进的科学技术,完善经济管理体制和企业经营管理制度”“发展社会生产力”的具体化。

## 2. 打通民营经济领域与相关法律的联结通道

《民营经济促进法》通过直接指向和间接指向相结合的方式,打通了民营经济领域与相关法律的联结通道。《民营经济促进法》的个别条文采取了“适用某法律”“根据某法律”等具有明确指向性的措辞来援引或明确适用的具体法律规范:关于民营经济组织的组织形式、组织机构及其活动准则,该法直接指向《中华人民共和国公司法》(以下简称《公司法》)、《中华人民共和国合伙企业法》《中华人民共和国个人独资企业法》等法律规定;关于经营主体生产经营活动相关的法律法规、规范性文件和审判、检察工作中法律解释的溯及力,该法直接指向《中华人民共和国立法法》“有利溯及”的规则;关于民营经济组织及其经营者违法行为的从轻、减轻及不予处罚处理,该法直接指向《行政处罚法》的适用。除此以外,《民营经济促进法》更多是采取间接指向的方式,通过规范性表述构建起法律适用的关联机制,即使不对法律适用的具体标准进行明确,也能通过设定国家及政府部门在民营经济领域的职责,巧妙构建起民营经济领域与相关法律法规的规范联结。例如,该法在“公平竞争”一章明确规定了国家及政府部门在保障民营经济领域公平竞争使命下应当履责的几个主要方向,包括实施全国统一的市场准入负面清单制度、落实公平竞争审查制度、公平公正开展公共资源交易活动、依职责权限开展反垄断与反不正当竞争执法等,尽管这些规定未言明开展上述活动的具体规则,但以政府部门的职责权限作为联结点,构建起民营经济领域与《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国反垄断法》《中华人民共和国反不正当竞争法》《优化营商环境条例》《公平竞争审查条例》等法律法规的规范性关联。通过这种方式,一方面保障了制度语境构建的全面性和宏观性,另一方面也将一系列具有微观指引和裁判依据功能的专门性法律法规纳入民营经济法律适用体系。

## 3. 将促进民营经济发展的政策法律化

《民营经济促进法》延续了2023年7月14日作出的《中共中央 国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》的基本思路,在政策举措上也与之存在诸多重合。可以说,将多项成熟的民营经济发展支持政策上升为法律规范是《民营经济促进法》最大的亮点之一。例如,针对民营经济组织面临的融资困境,中国人民银行等八部门于2023年11月联合印发了《关于强化金融支持举措助力民营经济发展壮大的通知》,明确提出加强对民营企业的信贷支持,通过多层次资本市场、债券市场拓展民营企业融资渠道等方面的多项具体措施。该等促进措施不仅为《民营经济促进法》提供了保障民营经济发展的方向指引和实践基础,还被进一步提炼、融入该法之中,由此该通知所列各项措施的稳

定性和可预期性得到进一步确认和保障。至关重要的是,《民营经济促进法》首次将坚持“两个毫不动摇”“促进民营经济健康发展和民营经济人士健康成长”写入其中,这意味着这些基本政策理念具有了法律的稳定性和权威性,同时为政策措施的充分落地提供了根本遵循,并构筑了更为坚实的制度保障。

### 三、《民营经济促进法》作为政策基准法的功能

《民营经济促进法》与既有促进型立法规范在生成逻辑上具有高度契合性,依托“促进型立法”这一新兴立法形式,《民营经济促进法》作为政策基准法的功能得以精准呈现。从民营经济领域法律规范功能演进维度来看,《民营经济促进法》正式实施后,有望实现从聚焦民营经济内部特定群体、特定区域民营经济群体的个别化促进,向无地域差异、一视同仁的民营经济法律促进体系拓维。在百年未有之大变局的时代浪潮中,这一转变有助于强化市场参与者对民营经济未来发展的信念支撑,促使他们在把握发展机遇、应对风险挑战时更具底气与定力。同时,这一变化也有力重塑了公权者的行为规范,并进一步激发民营经济发展的内生动力。

#### (一)为政策基准的功能发挥提供载体支撑

自20世纪90年代以来,促进型立法作为一种新兴立法现象在我国逐渐兴起。在《民营经济促进法》出台前,全国人大常委会已颁布11部在题名中明确使用“促进”二字的法律<sup>②</sup>;除此以外,名称中含有“促进”的行政法规、地方性法规、部门规章、地方政府规章、地方规范性文件的数量十分庞大,涉及的面涵盖了科技、教育、能源、生态文明等多个领域。

从广义上看,几乎所有立法都可以被归入促进型立法范畴,因为“每个法律制度中都有一些具有促进性的(facilitative)规范而非强制性的规范”<sup>[17]</sup>,并且所有立法都蕴含了特定的价值判断以及对特定价值取向的保护、引导和激励,在实现手段上既包括“鼓励”“扶持”“保护”等正向激励方式,也包括“责任”“惩罚”等反向激励措施;但促进型立法的核心宗旨,在于运用立法手段对社会关系尚未充分发展、市场规模尚未形成且亟须激励的领域进行积极促进与科学引导<sup>[18]</sup>。换言之,“促进型立法”的基本目的和功能,在于通过立法“促进”特定产业、行业、领域或群体的发展,而这恰好契合了民营经济领域的核心立法需求。

促进型立法的基本范式为民营经济促进政策基准功能的表达提供了重要载体支撑。在调整手段上,促进型立法采取的是引导性、鼓励性、非强制性的间接方式。有学者在提出“促进型经济法”这一理论框架时,将“促进”作为“限禁”的对立概念,强调“促进”使用的是一种法定的、具有鼓励性和非强制性的调整手段,这些调整手段具体体现为各类鼓励性优惠制度,包括财政优惠(如财政补贴、专项转移支付)、税收优惠(如税收减免)、金融优惠(如低息贷款)、竞争优惠(如反垄断适用除外)、产业优惠(如投资鼓励)等内容<sup>[9]</sup>。

由于调整手段的实现更加依赖政府职能的实施,因而促进型立法在内容上更加关注政府职责的设定和履行。促进型立法调整手段的非强制性和非惩罚性决定了其无法沿用“权利—义务—责任”的传统立法表达方式,因此通常不会对立法规定的政府职责一一对应地设置法律责任。尽管如此,这并不意味着政府不需要承担责任、不存在约束。促进型立法中许多授予个人权利的规定,最

<sup>②</sup> 这11部法律包括《中华人民共和国清洁生产促进法》《中华人民共和国就业促进法》《中华人民共和国促进科技成果转化法》《中华人民共和国电影产业促进法》《中华人民共和国中小企业促进法》《中华人民共和国循环经济促进法》《中华人民共和国农业机械化促进法》《中华人民共和国民办教育促进法》《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》《中华人民共和国乡村振兴促进法》《中华人民共和国家庭教育促进法》。



终也是以政府的积极作为和责任承担来保障实施的<sup>[19]</sup>。更为重要的是,政府责任的范畴更为丰富,在法律责任之外还包括道义责任、社会责任和政治责任等<sup>[18]</sup>,其中政治责任的导向作用和约束功能在科层制组织结构中显得尤为显著,这也是民营经济促进法作为政策基准法效力实现的重要保障。

## (二)推动民营经济立法从“个别促进”到“整体促进”

自改革开放以来,我国民营经济立法呈现出从“认可型”到“管理型”,再到“促进型”的发展进程。申言之,改革开放初期,我国经济体制处于变革探索阶段,1982年《宪法》明确,“在法律规定范围内的城乡劳动者个体经济,是社会主义公有制经济的补充”;在此基础上,1988年《宪法修正案》进一步将私营经济作为社会主义公有制经济的补充纳入宪法,体现了宪法层面对个体经济、私营经济属社会主义公有制经济补充地位的认可。20世纪90年代市场经济体制初步建立阶段,1999年《宪法修正案》确立了“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,并进一步规定“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”,民营经济被间接纳入社会主义市场经济的范畴。21世纪初,中国经济进一步融入世界经济格局为民营经济立法功能变迁提供了新的契机,2004年《宪法修正案》在重申非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分基础上,宣示了对非公有制经济鼓励、支持和引导的“促进型”基本立场<sup>[20]</sup>。

在《民营经济促进法》出台之前,对民营经济的立法促进呈现出个别化促进的特点,具体表现在两个方面。其一,立法针对的是民营经济内部的特定群体。例如,占据民营经济绝大部分的中小民营企业,基于其中小企业的性质能够受到《中小企业促进法》的倾斜性保障,得到包括但不限于财政资助、税收优惠、融资便利化、技术创新支持以及市场准入放宽等支持。又如,参与兴办高等教育的民营经济组织,可根据《民办教育促进法》享受到税收优惠政策、专项资金、信贷优惠和土地扶持等经济性优待措施。而大型民营企业,或所属行业未被纳入政策倾斜性支持范围的民营企业,无法单纯基于其民营性质享受政策优待。其二,对民营经济的立法促进有空间上的限定性。2013年以来,合肥市、珠海经济特区、山东省等省市和经济特区相继出台地方性法规,促进地区内民营经济的发展。但由于地方立法机关立法权在立法事项和上位法的双重约束下,难以毫无束缚地充分回应民营经济发展遇到的问题,因而可能存在实效有限的问题<sup>[21]</sup>。

出台《民营经济促进法》,可以将民营经济的“促进型”立法推向一个全新的发展阶段,即实现从“个别促进”到“整体促进”的跃升。“整体促进”更加强调作用对象和适用范围的普适性,而鉴于民营经济内部存在显著的异质性,在“促进”的表达方式上未沿用“个别促进”的倾斜性政策支持,尤其是不再延续减税降费、财政补贴、专项基金等经济性支持措施。值得注意的是,“整体促进”的制度发展并非替代既有的“个别促进”,而是形成功能上的互补关系,使得民营经济组织在获得整体性制度保障的同时,仍可以基于其特定行业从业者或中小微企业的身份属性,享受“个别促进”项下的专项扶持和优待政策。

## (三)促进民营经济发展价值理念的传导和贯彻

合法行为是法律实现的基本方式<sup>[22]</sup>;但实现立法目的最直接、最有效的保障手段,在于通过精细化法律责任条款确立的威慑机制促使相关主体守法、护法。然而,经济生活所涉法律事项是复杂的,在立法技术层面,法律所覆盖的广度和深度往往很难在单一法律文本中得到兼顾。对于《民营经济促进法》而言,构建全面覆盖民营经济所有领域、同时具备直接裁判依据功能的完整法律责任体系,以达成有效威慑进而保障立法目的的实现,在理论层面和实践层面均不具有可行性。从这个角度看,学界对于加强民营经济领域促进立法的刚性约束的呼吁并不具有现实性。需要注意的是,

主要以“软法”呈现的《民营经济促进法》其立法目的实现高度依赖引导性资源的保障;这些引导性资源,包括该法所内含的理想目标、价值追求、道德伦理、公序良俗、利益分配、人性化管理等内在感召力<sup>[23]</sup>。然而,“软法”内部由于规范要件欠缺情形不同而形成了渐变的效力梯度,因此也存在效力强弱程度的区别<sup>[24]</sup>。选择促进型立法的形式天然决定了《民营经济促进法》的实效发挥主要取决于外在引导和激励之下形成的自觉行为。但是,作为以法律形式宣示的政策基准,《民营经济促进法》的效力实现除了依靠上述引导性资源的保障外,还通过价值观念传导、嵌入科层制行政框架之中来提升其效力梯度,补强其刚性。具体而言,《民营经济促进法》作为政策基准法对于促进民营经济的实现,可以从该法的相关规定中得到印证。

首先,该法第1条开宗明义地确立了其立法宗旨——“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,促进民营经济健康发展和民营经济人士健康成长,构建高水平社会主义市场经济体制,发挥民营经济在国民经济和社会发展中的重要作用”。这一表述使得该法显著区别于《民法典》“调整民事法律关系”或《公司法》“规范公司的组织和行为”等具化场域的功能定位。这也能够佐证该法立法目的实现路径并不在于构建严格的微观行为约束机制,而是依靠具有法律权威的宏观价值导向发挥间接保障和驱动的作用。借助《民营经济促进法》的联结通道,不仅打通了民营经济领域各项可适用的法律规范的逻辑关联和互动框架,而且将民营经济领域法律化后的政策理念精准传导至具体的法律适用中。这一过程使得笼统抽象的理念、原则得以具体化和场景化,同时获得刚性约束力的保障。

其次,该法的内容设计鲜明地体现出政府主导实施的特征:国家不仅是民营经济平等保障、支持政策等战略措施的顶层设计者,而且还通过各级人民政府及其有关部门的职责安排来推动这些设计的具体落地。该法立法目的的实现也由此被嵌入了以“命令—服从”“领导—被领导”“监督—被监督”为基本运作逻辑的科层制框架之中。上级政府机关通过锚定目标、资源支持、绩效考核等手段,将宏观的顶层设计拆解细化并层层向下传递,赋予了立法以政治约束力。除了科层制下的纵向传导机制外,这种政治约束力还通过人大监督和监察机制得以进一步保障和强化。一方面,人大通过执法检查对政府行为和立法实施效果进行评估,并对偏离该法的行为进行及时纠正,确保优化营商环境和促进民营经济健康发展落到实处;另一方面,监察机关有权对政府相关公职人员的履职行为开展监察,这一机制也为“亲”“清”政商关系的达成提供了非常关键的制度保障。

总之,尽管《民营经济促进法》立法目的的实现效果有待该法实施一段时间后进一步观察,但若仅仅因为其主要采取政策基准法的呈现方式便认为其缺乏强制力保障因而实效有限的认识并不成立。从理论层面来看,通过价值融入具体法律适用,并结合政治约束力的保障,能够为该法的立法目的实现提供很大程度的刚性支撑。

#### (四)法治“定心丸”稳固发展预期

近年来,随着经济的周期性波动,多重因素交织影响着民营经济的发展态势。国际层面,全球经济格局持续动态演变,呈现出前所未有的复杂性和不确定性。国内层面,在经济下行时期,金融资源配置向大型企业和国有企业倾斜,形成对小微企业、民营经济组织的“挤出效应”;房价过快上涨、人口红利下降、资源过度消耗、环境污染与生态破坏所带来的成本上升,使许多长期依赖人口红利、资源要素投入和政策倾斜进行外延式扩张的民营经济组织面临转型困境<sup>[25]</sup>。此外,对民营经济的认识偏见乃至误区余音未了。在多重因素叠加作用下,民营经济组织和民营企业家对未来发展的信心出现不同程度的动摇。

法律可以为社会公众提供稳定且明确的行为预期,是信任的基石。基于马斯洛需求层次理论,安全需求是人类最基本的生存诉求之一,这也构成了民营经济组织和民营企业家的行为和发展决策的根本出发点。当民营经济组织和民营企业家的基本权益缺乏稳定的制度性保障且对未来发展前景预期不明朗时,基于个体的有限理性和信息的有限性,更容易作出短视、投机的行为和决策。这种非理性的市场行为不仅不利于民营经济的可持续发展,也从根本上制约了企业家精神的培育与社会责任意识的形成。

过去近十年,国家先后出台了《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》《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》《关于营造更好发展环境支持民营企业改革发展的意见》《关于促进民营经济发展壮大的意见》等政策文件,对民营经济面临的发展困境进行了及时回应,但遗憾的是,在促进民营经济发展方面,《民营经济促进法》出台前长期未能构建广泛的公众认同和稳固的信任基础。社会上对民营经济组织的警惕心理并未消除,特别是对民营经济组织的交易相对人而言,与民营经济组织的业务往来似乎意味着更高的经营风险,由此催生了更为严苛的交易条件,扭曲了市场生态,造成诸多不平等现象。例如,在对民营经济组织的投资场景中,投资人(尤其是国资背景的投资人)倾向于在交易文件中设置风险与收益显著不对等的条款,特别是出于防止国有资产流失考虑而加入保底回购等刚性兑付条款的做法,表面上是对冲投资风险,实则扭曲了投融资市场“风险共担、收益共享”的基本原则。又如,2018年至2023年,全国新增的65万亿元的企业贷款中,占经济总量约28%的国有企业获得了约44万亿元贷款,而占经济总量约60%的民营经济组织只获得了约21万亿元贷款,存在显著的结构性失衡<sup>[26]</sup>。

“爬坡过坎,关键是提振信心”。从政策基准到政策基准法,意味着制度位阶的跃升,意味着制度措施建构的完备性、制度实施的有效性和监督的有力性,意味着制度措施实施的长期性、连贯性,意味着更广泛的公共参与<sup>[27]</sup>。这对于保障民营经济组织在公平的环境中开展经营活动,平等地获取各类生产要素和发展机会,提振民营经济组织及其经营者的市场信心具有积极而深远的影响。

#### (五)以法律约束防治公权恣意

纠正行政管理、执法和司法活动中的认知偏差和行为失范,是《民营经济促进法》作为政策基准法的又一功能。行政机关与司法机关作为政策和法律的具体执行者,承担着将抽象法律规范和政策应用至社会经济生活的重要职能,其行为是否合乎法律和情理,不仅直接影响着民营经济组织及民营企业家的切身利益,而且更是直接关系到民众对国家政策理念和制度的整体评价与信心。

然而,在政策理念贯彻执行过程中,我国一度出现了与初衷相悖的实践偏差。近年来,在传统税收增长趋缓的宏观背景下,个别地方政府将罚没收入视作地方财政收入的“创收”增长点<sup>[28]</sup>。而民营经济组织由于议价能力有限、对政商关系更为敏感,易成为“逐利式执法”的重点针对对象。由此也引发了超期羁押涉嫌违法的民营企业家、随意扣押民营经济组织和民营企业家财产、滥用跨省追捕等侵害民营经济组织和民营企业家合法权益的乱象,严重减损了民营经济组织和民营企业家的安全感。《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》《公安机关禁止逐利执法“七项规定”》《关于严格规范涉企行政检查的意见》等政策文件正是在这样的背景之下出台的。最高人民法院、最高人民检察院也于2019年至2023年期间发布了关于侵害民营企业家、民营经济组织的人格权和财产权的典型案例,从而达到以案说法、以儆效尤的目的。上述政策文件和举措,旨在纠正执法、司法中的不当行为及其折射出的对民营经济组织及民营企业家的轻视心态。

《民营经济促进法》以问题为导向安排立法的内容结构,着重明确了公权者在履行职能中对待



民营经济组织及民营企业应有的基本原则和立场,以高位阶立法来确立公权者的行为基调。一方面,对行政管理部门的管理和执法、司法机关的裁判形成制度性约束,有效防范此前处于法律模糊地带的偏袒性或选择性行政管理、执法以及司法裁判行为,尤其是涉及财政创收、国有资产保护的行政与司法行为,《民营经济促进法》规定的相关内容将促使相关公权者在行使职权时更加审慎,确保行政和司法机关履职行为具备必要性、正当性、科学性和合理性。另一方面,通过《民营经济促进法》创制的统一规范体系,将行政和司法的自由裁量空间压缩至符合政策基准的范围之内,同时消解条块分割下的价值理念和行为基准的差异,构建跨部门行政与执法的标准协同,从而形成支持民营经济发展的系统性合力。此外,通过强化行政管理者与司法裁判者的法律约束,也是向社会传递明确的制度信号,增强民营经济组织、民营企业家的安全感和认同感,激发其规范经营、创新发展的内生动力。

## 结论

在已有其他法律和政策对民营经济发展中出现的大部分问题有所回应的情况下,出台《民营经济促进法》并非徒劳之举,而是有其深意。信心比黄金更重要,而对于市场而言,法律是信心的来源和基础。结合民营经济的发展情况、《民营经济促进法》的出台背景和内容可以看出,该法的制度意义在于以最为正式、最为严肃的方式对党和国家支持民营经济发展壮大的基本立场进行确认和宣示,有力回击扰乱民营经济发展、动摇人心的错误言论,矫正认知和实践的偏差,提振民营经济组织及民营企业致力于中国式现代化建设的信心。也正是基于《民营经济促进法》的政策基准法定位,该法在行为指引和司法裁判依据的供给上虽然不可避免地存在一定的局限性,但这并不意味着该法缺乏必要性;相反,该法通过将价值观植入微观法律适用和科层制下的政治约束力,可以补强促进民营经济发展壮大的刚性保障,达到整体促进、降低公权者行为恣意性、稳固市场预期的目的。

### 参考文献:

- [1] 中共中央文献研究室. 习近平关于全面依法治国论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2015:88.
- [2] 王文刚,崔承润,李汝资. 中国头部民营企业总部区位空间演化特征与影响因素研究[J]. 地理与地理信息科学,2023(5):57-65.
- [3] 刘兴国,丁贵娥. 创新与调整是驱动发展的根本动力:2024中国企业500强分析[J]. 企业管理,2024(9):6-11.
- [4] 财富网. 2024年《财富》世界500强排行榜[EB/OL]. (2024-08-05)[2025-02-28]. [https://www.fortunechina.com/fortune500/c/2024-08/05/content\\_456697.htm](https://www.fortunechina.com/fortune500/c/2024-08/05/content_456697.htm).
- [5] 中国政府网. 我国中小微企业已超5200万户[EB/OL]. (2023-06-20)[2025-02-28]. [https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202306/content\\_6887257.htm](https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202306/content_6887257.htm).
- [6] 余颖. 全国登记在册经营主体达1.88亿户[N]. 经济日报,2024-11-10(01).
- [7] 中国政府网. 全国登记在册民营企业数量超过5500万户[EB/OL]. (2024-11-08)[2025-02-28]. [https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202411/content\\_6985530.htm](https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202411/content_6985530.htm).
- [8] 北京大成企业研究院. 全国1410家民营企业生存发展情况调查问卷分析报告[EB/OL]. (2024-07-18)[2025-03-02]. <https://finance.sina.com.cn/money/fund/fundzmt/2024-07-18/doc-incepnrx9584129.shtml>.
- [9] 张守文. 论促进型经济法[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2008(5):97-100.
- [10] 周文,司婧雯. 当前民营经济认识的误区与辨析[J]. 学术研究,2021(5):71-77,2,177.
- [11] 郑毅. 《民族区域自治法》序言效力论[J]. 法商研究,2017(4):41-51.
- [12] 张昌辉. 从政治价值到法律范畴:作为转换时刻的法律政策:莫罗·赞博尼的法律政策理论述评[J]. 天津大学学报(社会科学版),2019(4):310-319.
- [13] 罗豪才,宋功德. 软法亦法:公共治理呼唤软法之治[M]. 北京:法律出版社,2009:15-21.
- [14] 姜明安. 软法的兴起与软法之治[J]. 中国法学,2006(2):25-36.
- [15] 蒋悟真. 民营经济促进法立法理念及其制度实现[J]. 东方法学,2024(6):28-40.

- [16] 刘剑文,胡翔.“领域法”范式适用:方法提炼与思维模式[J].法学论坛,2018(4):78-86.
- [17] E. 博登海默.法理学:法律哲学与法律方法[M].邓正来,译.北京:中国政法大学出版社,2017:363.
- [18] 李艳芳.“促进型立法”研究[J].法学评论,2005(3):100-106.
- [19] 刘风景.促进型立法的实践样态与理论省思[J].法律科学(西北政法大学学报),2022(6):14-24.
- [20] 张琳.营商环境视域下民营经济立法功能变迁[J].地方立法研究,2021(5):52-65.
- [21] 李友根.民营经济促进法的功能定位与制度设计[J].现代法学,2025(1):126-145.
- [22] 付子堂.法律功能论[M].北京:中国政法大学出版社,1999:243.
- [23] 方世荣.论公法领域中“软法”实施的资源保障[J].法商研究,2013(3):12-17.
- [24] 江必新.论软法效力兼论法律效力之本源[J].中外法学,2011(6):1163-1170.
- [25] 李扬.1978年以来党鼓励支持引导非公有制经济发展述论[J].湖南工业大学学报(社会科学版),2024(5):10-20.
- [26] 傅成愿.民营经济立法需回应和解决的几个问题[J].中国中小企业,2024(2):73-75.
- [27] 赵树文.民营经济促进法的立法建构:兼评《中华人民共和国民营经济促进法(草案征求意见稿)》[J].学术论坛,2024(6):1-20.
- [28] 万江,张少杰.民营经济高质量发展背景下逐利执法的因应之道:基于行政裁量基准的检验[J].法治现代化研究,2024(5):43-61.

## On the positioning of the Private Sector Promotion Law as a policy benchmark law

LU Danyun, JIN Wenhui

(School of Law, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

**Abstract:** Accurately positioning the Private Sector Promotion Law is essential for achieving a shared understanding of its contextual framework and unique value, as well as fostering a proper mindset among law enforcement authorities. Despite adopting a promotional legislative form, this law does not follow the same approach as other promotional legislations that focus on empowering specific industries or disadvantaged small and medium-sized enterprises. Instead, it adopts a soft law approach, articulating the policies of the Party and the country that promote the development and growth of the private sector, while also under the guidance of the Constitution integrating existing applicable laws, regulations, and policy principles in the private economic domain. This legislative approach adapts to the reality of the private sector, which spans across various industries with different sizes and forms, and acknowledges that, although other promotional legislations have already been in place, they remain fragmented and lack authority. It also aligns with the original intention of the Party and the country, which emphasizes that economic entities under all forms of ownership have equal access to factors of production in accordance with the law, compete in the market on an equal footing, and are protected by the law as equals. Most importantly, this legislative approach exhibits a distinct character as policy benchmark law. In a context where existing laws and policies have already provide necessary institutional environment for private sector development, this law is neither redundant nor excessive. Rather, it occupies a unique position within the socialist system of laws with Chinese characteristics. By elevating the Party and the country's policy into law, it establishes an overarching, stable, and authoritative standpoint for promoting the growth of the private sector, while also reinforcing the rule of law in consolidating foundations, stabilizing expectations, and delivering long-term benefits. This also enhances confidence of enterprises and entrepreneurs in the private sector's contribution to Chinese-style modernization. Additionally, by embedding these values into concrete contexts and bureaucratic administrative frameworks, the law constructs formal, unified, and guiding principles for legal application in the private sector, thereby strengthening guarantees for the overall promotion of the private sector.

**Key words:** private sector; promotional legislation; policy benchmark law

(责任编辑 刘琦)