

关于《中华人民共和国 民营经济促进法（草案）》的说明

——2024年12月21日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议上

司法部部长 贺 荣

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国民营经济促进法（草案）》（以下简称草案）作说明。

一、立法背景和过程

党中央、国务院高度重视促进民营经济发展。改革开放以来，在党的理论和路线方针政策指引下，我国民营经济快速发展，日益成为国民经济的重要组成部分。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视发展民营经济，采取一系列重大举措，民营经济在我国国民经济和社会发展中的作用持续提升，成为推进中国式现代化的生力军，高质量发展的重要基础，推动我国全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标的重要力量。党的二十届三中全会明确提出，制定民营经济促进法。作为我国第一部专门关于民营经济发展的基础性法律，将改革开放以来特别是党的十八大以来党中央、国务院关于民营经济的方针政策和实践中的有效做法确定为法律制度，有助于巩固改革成果，回应各方关切，提振发展信心，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，营造有利于包括民营经济在内的各种所有制经济共同发展的法

治环境和社会氛围。制定民营经济促进法已分别列入全国人大常委会和国务院2024年度立法工作计划。

按照有关工作部署，司法部、国家发展改革委商请全国人大常委会法工委共同牵头组建了由17家中央有关单位组成的立法起草工作专班。工作专班深入贯彻落实党中央、国务院方针政策，认真学习领悟习近平总书记关于民营经济发展的重要指示精神，梳理当前民营经济发展面临的问题，归集整理相关政策文件，分赴地方调研，多次召开座谈会听取民营经济组织代表、专家学者等的意见建议，与中央有关单位专题研究、深入论证，数易其稿。形成初稿后，听取了21家中央和国家机关有关单位意见，修改完善后又送53家中央和国家机关有关单位、31个省（自治区、直辖市）人民政府征求意见。工作专班对各方面提出的近千条意见逐条认真研究、吸收采纳，再行组织专家论证，与各有关方面反复沟通协调，修改形成草案征求意见稿。党的二十届三中全会后，对标全会精神又作了进一步修改完善。2024年10月10日至11月8日，司法部、国家发展改革委将草案征求意见稿向社会公开征求意见。公开征求意见结束后，对社会各界提出的意见建议进行归集整理，会同有关方面认

真研究、吸纳完善修改形成了草案。草案已经国务院常务会议讨论通过。

二、立法基本原则和思路

草案主要遵循以下基本原则和思路：一是坚持党的领导。旗帜鲜明规定促进民营经济发展工作坚持中国共产党的领导，坚持以人民为中心，坚持中国特色社会主义制度，坚持社会主义基本经济制度，确保民营经济发展的正确政治方向。二是坚持“两个毫不动摇”。将坚持“两个毫不动摇”明确为法律制度，向社会表明这是国家长期坚持的大政方针。三是坚持依法平等对待、平等保护。把党中央、国务院对民营经济平等对待、平等保护的要求用法律制度落下来，保障各类经济组织享有平等的法律地位、市场机会和发展权利。四是既鼓励支持民营经济发展，又注重规范和引导。促其依法经营、主动融入国家战略、弘扬企业家精神、积极履行社会责任，促进民营经济健康发展和民营经济人士健康成长。五是坚持问题导向。聚焦民营经济健康发展面临的问题，立足我国社会主义制度和国情，着力完善相关制度机制，注重规定、细化解决问题的制度措施，增强制度刚性，持续优化稳定、公平、透明、可预期的民营经济发展环境。

三、主要内容

草案共 9 章 78 条，主要规定了以下内容：

（一）促进民营经济发展总体要求。将立法的基本原则和思路作为总则重要内容，明确促进民营经济发展工作坚持党的领导，坚持“两个毫不动摇”，强调民营经济组织及其经营者应当拥护中国共产党的领导，坚持中国特色社会主义制度，积极投身社会主义现代化强国建设，遵守法

律法规，遵守社会公德和商业道德，履行社会责任，接受政府和社会监督。

（二）保障公平竞争。着力健全、完善民营经济组织市场准入领域公平参与市场竞争的制度机制，把实践中行之有效的政策和做法确定为法律制度。规定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；对落实公平竞争审查制度、定期清理市场准入壁垒、禁止在招标投标和政府采购中限制或者排斥民营经济组织等作出规定。

（三）改善投融资环境。完善制度措施，降低制度性交易成本，优化民营经济投资融资环境。重点对支持民营经济组织参与国家重大战略和重大工程，完善民营经济组织融资风险市场化分担机制等方面作出规定。同时，明确投融资鼓励支持措施在依法前提下，按照平等适用、市场化等原则实施。

（四）支持科技创新。鼓励民营经济组织在发展新质生产力中积极发挥作用，以科技创新催生新产业、新模式、新动能。支持民营经济组织参与国家科技攻关项目，支持有能力的民营经济组织牵头承担重大技术攻关任务，向民营经济组织开放国家重大科研基础设施。鼓励公共研究开发平台、共性技术平台为民营经济组织技术创新平等提供服务，推动产学研深度融合。保障民营经济组织依法参与标准制定。支持民营经济组织依法开发利用开放的公共数据资源。加强对民营经济组织及其经营者知识产权的保护。

（五）注重规范引导。强调发挥民营经济组织中党组织政治引领作用和党员先锋模范作用；民营经济组织生产经营活动应当遵守法律法规，不得妨害市场和金融秩序、用贿赂和欺诈等手段牟利、破坏生态环境、损害劳动者合法权益和社

会公共利益；民营经济组织应当完善治理结构和管理制度、规范经营者行为。同时，对依法规范和引导民营资本健康发展，构建民营经济组织源头防范和治理腐败体制机制，加强廉洁风险防控，建立独立规范的财务制度、防止财务造假等作出规定。

（六）优化服务保障。明确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和政策措施应当注重听取意见，高效便利办理涉企事项，完善人才激励和服务保障政策措施。同时，对强化行政执法监督、防止多头执法等作出规定。健全信用修复制度，对符合信用修复条件的，及时解除惩戒

措施并在相关公共信用信息平台实现协同修复。

（七）加强权益保护。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。细化办案程序，规范异地执法行为。围绕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等。

（八）强化法律责任。为使本法规定的制度措施得到落实，设专章强化有关违法行为的法律责任，增强制度刚性和权威性。

草案和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国民营经济促进法 (草案)》修改情况的汇报

——2025年2月24日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议上

全国人大宪法和法律委员会主任委员 信春鹰

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十三次会议对民营经济促进法草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省（区、市）人大、中央有关部门、部分研究机构和54个基层立法联系点征求意见；通过代表工作信息化平台征求全国人大代表的意见；在中国人大网全文公布草案，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、财政经济委员会、法

制工作委员会联合召开座谈会，进一步听取各有关方面意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会就草案的有关问题与有关方面交换意见，共同研究。

从常委会审议和征求意见情况看，各方面对制定民营经济促进法高度认同，对草案充分肯定，普遍认为：草案贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神和党中央决策部署，将党的十八

以来党中央关于促进民营经济健康发展的重大方针、政策和举措上升为法律规范，对于全社会稳定预期、振奋信心、凝聚力量，激发民营经济发展动能，推动高质量发展，发挥民营经济在强国建设、民族复兴中的重要作用，具有重大而深远的意义，建议进一步修改完善后尽快审议出台。宪法和法律委员会于2月14日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。财政经济委员会、国家发展和改革委员会、司法部有关负责同志列席了会议。2月19日，宪法和法律委员会召开会议，认真学习领会习近平总书记2月17日在民营企业座谈会上重要讲话精神，对草案再次进行了审议。现将民营经济促进法草案主要问题修改情况汇报如下：

一、一些意见建议，对标对表习近平总书记重要指示批示和党的二十届三中全会等精神，认真落实中央经济工作会议部署，在草案相关条款中进一步体现党中央关于构建高水平社会主义市场经济体制、优化民营经济发展环境等要求。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作以下修改：一是，在第一条中增加“构建高水平社会主义市场经济体制”；二是，将第二条中的“坚持”社会主义基本经济制度，修改为“坚持和完善”社会主义基本经济制度；三是，在第二十七条中增加“推动科技创新”、“建设现代化产业体系”。

二、有的常委会组成人员和地方、企业、社会公众提出，法治是最好的营商环境，建议进一

步突出法治的保障作用，充实完善相关内容。宪法和法律委员会经研究，建议在草案中增加以下规定：一是，根据立法法的规定，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，属于审判、检察工作中具体应用法律的解释，不溯及既往，但为了更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益而作的特别规定除外；二是，针对同一检查对象的多个检查事项，应当尽可能合并或者纳入跨部门联合检查范围；三是，任何单位不得违反法律、法规向民营经济组织收取费用，不得实施没有法律、法规依据的罚款，不得向民营经济组织摊派财物。

三、一些常委会组成人员和部门、地方、基层立法联系点建议，发挥行业协会商会在促进民营经济发展中的作用，在草案中增加相关规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条规定：有关行业协会商会依照法律、法规和章程，发挥协调和自律作用，及时反映行业诉求，为民营经济组织及其经营者提供信息咨询、宣传培训、市场拓展、权益保护、纠纷处理等方面的服务。

此外，还对草案作了一些文字修改。

法制工作委员会同时提出了关于民营经济促进法草案合宪性涉宪性问题的研究意见。

草案二次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议。

草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国民营经济促进法 (草案)》审议结果的报告

——2025年4月27日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

全国人大宪法和法律委员会主任委员 信春鹰

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十四次会议对民营经济促进法草案进行了二次审议。会后，法制工作委员会将草案印发中央有关部门征求意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会赴江苏调研，进一步听取意见。宪法和法律委员会于3月31日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。财政经济委员会、国家发展和改革委员会、司法部有关负责同志列席了会议。4月18日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，为贯彻落实习近平总书记重要指示精神和党中央决策部署，发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，鼓励、支持、引导民营经济健康发展、高质量发展，制定民营经济促进法是十分必要的。草案经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的常委会组成人员建议，进一步体现和落实习近平总书记关于促进民营经济发展的重要指示精神和党中央部署要求。宪法和法律委员会经研究，建议在草案二次审议稿相关条款中增加以下规定：一是，引导民营经济组织经营者

“坚定做中国式现代化的促进者”；二是，鼓励、引导民营经济组织“积极履行社会责任”。

二、有的常委会组成人员提出，加强劳动者合法权益保护，既是民营经济组织的法定义务，也是民营经济健康发展的内在要求，建议充实相关内容。宪法和法律委员会经研究，建议在草案二次审议稿第六条中增加“保障劳动者合法权益”；在第三十八条中增加规定：民营经济组织应当“依法建立健全以职工代表大会为基本形式的民主管理制度”。

三、根据常委会组成人员和地方的意见，宪法和法律委员会经研究，建议进一步充实服务民营经济发展的内容，在草案二次审议稿相关条款中增加规定：提升金融服务可获得性和便利度；加强法律、金融、物流等海外综合服务。

四、一些常委会组成人员和地方、部门建议，进一步规范执法行为，防止违规异地执法。宪法和法律委员会经研究，建议在草案二次审议稿中增加以下规定：一是，办理案件应当“遵守法律关于追诉期限的规定”；二是，禁止为经济利益等目的滥用职权实施异地执法。

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修

改。

草案三次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

过。

草案三次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国民营经济促进法（草案 三次审议稿）》修改意见的报告

——2025年4月29日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于4月27日下午对民营经济促进法草案三次审议稿进行了分组审议。普遍认为，草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于4月27日晚召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对草案进行统一审议。财政经济委员会、国家发展和改革委员会、司法部有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、有的常委委员提出，关于民营经济组织的组织形式等，应当与有关法律做好衔接。宪法和法律委员会经研究，建议在草案三次审议稿第三十八条中增加一款，规定：民营经济组织的组织形式、组织机构及其活动准则，适用《中华人民共和国公司法》、《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

律的规定。

二、有的常委委员建议，在本法中对构建新发展格局提出要求，支持、引导民营企业更好应对风险挑战。宪法和法律委员会经研究，建议在草案三次审议稿第五十七条中增加规定：坚持高水平对外开放，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

三、根据有的常委委员和有关部门的意见，宪法和法律委员会经研究，建议对草案三次审议稿有关表述作进一步完善，使之更为准确：一是，将第二十条中的“对金融机构向小型微型民营经济组织提供金融服务按照市场化、法治化原则实施差异化监管”修改为“按照市场化、法治化原则，对金融机构向小型微型民营经济组织提供金融服务实施差异化政策”；二是，将第六十二条中的“本人财产”修改为“涉案人财产”。

在审议过程中，常委会组成人员还就促进民营经济健康发展提出了其他一些很好的意见建议。宪法和法律委员会研究认为，有些问题在草

案起草和审议中已作过反复研究，有些在本法和有关法律中已有体现或规定，有些可由有关部门出台配套规定和相关政策措施予以细化、明确，建议有关方面认真研究。民营经济促进法是构建高水平社会主义市场经济体制，促进民营经济健康发展、高质量发展的重要法律，具有法治创新意义。各地区、各部门、各方面要深入学习贯彻习近平总书记在民营企业座谈会上的重要讲话精神和党中央部署要求，认真做好本法的宣传解读和贯彻实施工作，及时制定配套规定和政策措施，

营造促进民营经济发展的良好环境，保证法律出台实施的政治效果、法律效果、社会效果。

经与有关方面研究，建议将本法的施行时间确定为 2025 年 5 月 20 日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对草案三次审议稿作了一些文字修改。

草案修改稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。