

## 学习有理

## 以法治的确定性增强民营经济发展预期

迟福林

法治是最好的营商环境。我国民营经济作为社会主义市场经济的重要组成部分,其发展壮大离不开良好的法治环境。当前,支持民营经济发展壮大,稳定民营经济发展信心、增强民营经济发展预期,不仅是缓解短期经济下行压力、促进经济中长期可持续发展的重大任务,也是事关中国与世界关系的重大问题。因此,为民营经济发展制定相关法律,可以对民营经济发展预期,对我国加快构建高水平社会主义市场经济体制具有重大影响。

## 坚持“两个毫不动摇”,以法治确定性增强民营经济发展信心

坚持“两个毫不动摇”,坚定支持民营经济发展壮大。改革开放以来,我国在建立社会主义市场经济体制中形成的“两个毫不动摇”是激发经济活力、形成经济发展新格局的基本实践与重要经验。当前,我国正处于经济结构转型的关键时期,民营经济不仅具有“56789”的重要地位,更是我国经济结构转型的主力军。截至2024年5月底,我国民营经济主体数量占所有经营主体总量的96.4%。其中,高技术制造业占90.2%、高技术服务业占93.3%、“四新”经济占93.4%、数字经济核心产业占94.6%。新的历史条件下,坚持“两个毫不动摇”,坚定支持民营经济发展壮大,已成为事关我国经济发展全局的重大问题。

以法治的确定性稳定民营经济信心。1999年,我国首次以根本大法的形式,肯定了非公有制经济“是社会主义市场经济的重要组成部分”。党的二十届三中全会将“坚持和落实‘两个毫不动摇’”作为构建高水平社会主义市场经济体制的重大任务。可以说,党中央对鼓励支持发展民营经济的态度一直是明确的。从具体实践层面看,一些误解甚至歪曲中央关于民营经济发展方针的论调仍然不时出现,严重干扰了民营经济发展信心与预期。特别是在外部形势深刻复杂变化的背景下,民营经济信心不足、预期不稳的情况尚未得到根本转变。法治是稳预期、增信心的治本之策。制定实施回应当前民营经济核心关切、坚定落实中央一再强调的“两个毫不动摇”

的相关法律,是稳定信心、增强预期的重大行动。

在深化对民营经济地位作用认识和形态变化趋势中实现创新立法。无论是从百年变局加速演进的外部形势看,还是从我国经济结构转型的需求与民营经济发展的特征看,都需要用创新思维推进相关立法。以浙江为例,改革开放以来,民营经济成就了浙江从资源小省到经济大省的历史转变。作为我国民营经济发展的“领头羊”,浙江呈现出由个体私营经济到民营经济的发展趋势,并推动实现国有资本、集体资本、民营资本、外国资本等多元发展新局面。在这个背景下,截至2023年末,在国内A股上市的浙江民营企业数量达564家,占全省A股上市企业数量超八成、市值近七成。健全对各类所有制经济平等保护的法治环境,不仅是过去几年中央关于支持民营经济发展政策的法律确认,更是适应民营经济形态变化的趋势,按着“资本是社会主义市场经济的重要生产要素”等要求,从法律层面厘清民营经济发展中的一些重大实践问题,清晰界定民营资本概念、确立民营资本地位。

## 发挥法治在创新民营经济发展环境、激发市场活力中的重要作用

建立与高水平社会主义市场经济体制相适应的民营经济发展环境。改革开放以来,我国以市场化改革为重点持续推进经济体制改革创新,不断创新民营经济发展环境。党的十八大以来,党中央先后出台《关于营造更好发展环境支持民营企业改革发展的意见》和《关于促进民营经济发展壮大的意见》等系列文件,落实“两个毫不动摇”和“三个没有变”的重要要求。从实践看,民营资本在市场准入、公平竞争等方面仍面临体制机制掣肘。截至2024年5月底,我国电力、热力、燃气、水生产和供应业民营市场主体占比67.1%,金融业占比仅为40.4%。在这个背景下,为民营经济中长期发展提供更完备的法律保障,就要将推动形成国有企业、民营企业、中小企业平等准入、公平竞争、同等保护的发展环境作为重大任务。

以法律破题并强化市场化、法治化、国际化营商环境。高水平社会主义市场经济体制,要求高标准的市场化、法治化、国际化营商环境。要以民营经济发展需求为导向,形成更有针对性的法律保障。例如,面对服务业市场开放

进程相对滞后的突出矛盾,需要在法律层面保障民营资本顺畅进入医疗健康、文化娱乐、电信等领域的资格条件;适应民营企业公平竞争的基本诉求,需要将强化竞争政策基础性地位法律化、具体化,强化对某些地方政府滥用行政权力排除、限制竞争的硬约束;适应民营经济科技创新的实际需要,要在法律上实现创新要素获取、政策享受、知识产权保护、创新成果转化等方面形成与国有企业等“一视同仁”。需要强调的是,中小企业是民营经济的主体,更是促进创新的主体。目前,中国中小企业贡献了全国70%的发明专利、60%的研发投入、30%-50%的产品创新。为此,需要把《中小企业促进法》与《关于促进民营经济发展壮大的意见》《优化营商环境条例》等条例相结合,为中小企业营造包容创新的法治环境。

制度型开放不仅成为我国高水平开放的突出特点,更是促进国内国际市场更深程度融合、中国与世界更好互动的重大战略举措。着眼中长期优化民营经济发展环境,需要对标国际高标准经贸规则,形成国内市场与国际市场规则衔接的制度体系。从浙江情况看,要在更高层次上开展民营经济发展环境优化的探索实践,例如,能否在垄断行业尽快向社会资本推出一批重大项目,并促进公平竞争审查的体制创新与制度创新;加快推动促进民营经济发展的相关地方立法,推进产权保护由民营企业向民营资本拓展;适应民营企业全球化布局的趋势,在降低对外投资审批限制、完善专业服务体系方面形成法律规制等。

## 规范政府监管行为,在法治轨道上引导民营经济健康发展

优化民营经济发展环境需要严格规范政府监管行为。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,是构建高水平社会主义市场经济体制的基本要求。当前,以民营经济为重点的市场主体活力与动力不足,不得不与某些地方政府的市场监管行为不规范、基层监管不透明等问题有直接关系。落实党中央关于深化要素市场化改革、建设高标准市场体系和全国统一大市场的要求,核心是规范政府行为。实践证明,只有“大幅度减少政府对资源的直接配置”,才能打破监管的“黑匣子”,才能破解以强化监管为名设置的各种制度障碍和市场壁垒。由此,改善营商环境,重振市场信心。

## 中国式现代化视域下的新型城镇化建设

省委党校第三期进修一班4组

## 实践探索

城镇化是人类社会发展的客观趋势,是国家现代化的重要标志。党的二十届三中全会明确强调,要健全推进新型城镇化体制机制。如何围绕农业转移人口市民化、大中小城市和小城镇协调发展,对新型城镇化体制机制进行系统创新、整体提升,是一个值得研究的课题。龙港市以人为本,通过促进城乡融合、强化产业支撑、深化要素市场化改革等实践,为推进全省新型城镇化建设提供了可供借鉴的样本。

## 新型城镇化助力中国式现代化

在全面建设社会主义现代化国家新征程上,我们需深入实施新型城镇化战略,推动城镇化水平稳步提高,以新型城镇化推进中国式现代化。作为国家新型城镇化综合改革探索的探路者,龙港市不断深化改革,创新体制机制,在新型城镇化建设上进行了一系列探索实践,取得了许多标志性改革成果。一是突出以人为本,破除“二元结构”。现代化的本质是人的现代化,新型城镇化要促进人的全面发展,让现代化建设成果更多更公平地惠及人民。龙港市突出农业转移人口市民化,统筹推进户籍制度改革与基本公共服务均等化,实现“零门槛、多渠道、选择性、无差别”落户;以就业优先为导向,开展稳岗扩岗、技能培训等,拓展农民就业增收新途径;每年将80%以上财政收入用于民生事业支出,深化城市力量就地社会事业改革,率先实现“全域城市化、就地市民化”。二是锚定共同富裕,促进城乡融

合。中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。城乡融合是发展新型城镇化的内在要求,也是促进共同富裕的关键举措。龙港市一体谋划、协调推进新型城镇化和乡村全面振兴,突出区域联动发展,推进空间规划一体化布局,提升县域产业承载、人口集聚能力,协同打造“万亩千亿”产业平台;突出城乡一体化发展,编制城市规划体系,全域开展未来社区、和美乡村创建,实施老城有机更新,创新医共体、教共体、养共体、文共体模式。

三是强化产业支撑,提升承载功能。加快形成新质生产力,是新时代新征程上中国式现代化建设的核心支撑。龙港市统筹推进传统产业升级、新兴产业壮大和未来产业培育,加快发展新质生产力。持续做强做优印刷包装、新型材料、绿色纺织等三个百亿级产业集群,形成完整的产业链;瞄准“高精尖”布局,大力发展智能装备、新能源等新兴产业。

四是深化要素市场化改革,释放发展活力。深化要素市场化改革,对于推进国家治理体系和治理能力现代化至关重要。龙港市探索推出“先租后让”“数据得地”等快速供地机制,率先探索全域调剂保障宅基地资格权、农村集体建设用地入市等制度,盘活农村闲置宅基地,破解“地从哪里来”;纵深推进政务服务增值化改革,形成“一体化一次办”政务服务新模式。

五是创新管理体制,赋能基层治理。基层治理是国家治理的“毛细血管”,基层治理现代化是中国式现代化的重要组成部分。龙港市全方位推进体制机制重塑、机构职能优化,“大部制”优化职能配置,设立15个党政部门、6个事业单位,编制较同类型县(市、区)缩减60%以上,“扁平化”实现层级重构,获批实施全国首个规

范“市管社区”地方性法规,构建高效扁平的“市—社区—网格”市直管社区新模式。

## 全面推进新型城镇化建设

省委十五届五次全会提出,到2035年要实现更充分、更全面、更先进、更高质量、更可持续的发展。在推进新型城镇化上,龙港市的经验做法可以提供相关启示。

着力强化顶层设计,进一步明晰新型城镇化的发展路径。一方面,做好政策统筹。立足省域发展实际,提早谋划我省“十五五”新型城镇化发展思路,统筹顶层设计、项目建设与制度创新,完善政策支持体系。另一方面,强化改革引领。争取多层次改革授权,建立健全以改革实效为导向的考核评价体系,赋予特大镇具备同人口和经济规模相适应的经济社会管理权限,加快探索通过释放改革红利推进新型城镇化的新路径新模式。

着力强化以人为本,进一步彰显新型城镇化的核心要义。让转移人口“进得来”,增强“归属感”。全面推动户籍制度改革落地见效,加快养老、教育、医疗等方面公共服务设施建设,推动实现常住地登记户口基本公共服务全覆盖。让转移人口“留得住”,增强“价值感”。着眼提高农业转移人口的能力素养,推动职业技能培训“应培尽培”,增强农业转移人口素质和融入城镇能力。让转移人口“过得好”,增强“尊严感”。在依法保障进城农民农村土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权的同时,建立健全常住地提供基本公共服务制度。

着力强化产业支撑,进一步增强新型城镇化的内生动力。一方面,培育壮大特色优势产业。引导、支持各地根据自身资源禀赋、产业基础、科研条件等搭建产业

形成政府开展市场监管的法律规范和刚性约束。“八八战略”实施以来,浙江以优化民营企业发展环境为目标“为企业减负”,并持续深化“放管服”改革,倒逼“服务型政府、法治政府、有限政府”建设。2021年我在桐庐调研时,不仅在当地看到了绿水青山就是金山银山的桐庐样本,也看到了由“快递人之乡”向“快递产业之乡”的转型实践。在我看来,桐庐的绿色转型发展,离不开民营经济的持续投入,也离不开服务型政府的作用。为民营经济提供坚实的法治保障,既需要将国内地方政府的成功探索成果法律化、制度化,也要针对性地解决行政执法“一刀切”、过度执法、机械执法等问题,形成以市场规则为基础的民营企业、中小企业征收补偿制度与司法救济制度。

在法治轨道上持续提升政府引导民营经济发展的能力。从实践看,民营经济在高质量发展中不断释放活力,例如,近年来一些民营企业在坚持扩大基础研究与应用技术研发投入中促进科技创新,持续提升企业竞争力。但是,由于制度和规则不完善,少数民营经济也出现信用缺失、无序扩张、脱实向虚等问题。对此,要用历史和发展的眼光看待这些问题,并在完善制度前提下规范引导民营经济发展。以浙江为例,民营企业中的隐形冠军企业、“小巨人”企业、专精特新中小企业占各类企业的比重均较高。从全国来看,更好发挥政府作用,特别是更好发挥政府在规范和引导民营经济发展中的重要作用,已成为新阶段完善政府治理体系的重大任务。为此,要完善民营资本发展的法律制度,在强化平等保护的同时,细化民营资本发展的红线与底线,进一步实现“法无禁止即可为”,并在法治轨道上强化事中事后监管。同时,在尊重市场规律前提下,引导民营资本在促进就业、增加收入、推动科技创新等方面发挥积极作用。

总体来看,民营经济健康发展需要一整套鼓励、支持、引导的好政策,更需要对政策稳定性、连续性有合理、稳定的预期。而相对于政策,法律制度、法治手段更具有稳定性、严肃性和权威性,更可以从根本上保障民营经济的高质量健康发展,提振民营企业家的信心。围绕促进民营经济发展提供法治保障,应致力于建立长效管用的法律保障,以协调解决我国在现代化建设进程中有关民营经济发展的重大问题。

【作者为浙江省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心学术指导委员会委员、中国(海南)改革发展研究院院长】

## 之江智库

党的二十届三中全会提出,“支持和规范发展新就业形态”“健全灵活就业人员、农民工、新就业形态人员社保制度”。随着数字经济的蓬勃发展,新就业形态已成为吸纳青年就业的重要渠道。浙江以“大人才观”为引领,在2024年“新春第一会”上提出全面加强“三支队伍”建设。新就业形态青年是高素养劳动者队伍的重要组成部分,浙江应深入探索新就业形态青年劳动者权益保障的有效路径,促进新就业形态健康发展,实现青年高质量就业和经济社会高质量发展的良性互动。

完善新就业形态劳动关系认定标准,夯实高素养劳动者队伍建设法律基础,为“三支队伍”建设提供科学支撑。一是建立多维度的劳动关系认定指标体系。综合考虑工作时间、收入来源、管理控制程度等因素,制定符合新就业形态特点的劳动关系认定标准,将职业技能等级、创新能力表现、数字化应用水平等要素纳入认定指标体系。可引入“从属性”和“经济依赖性”双重标准,推动平台经济领域人才培养与权益保障深度融合。二是推动平台企业与劳动者签订新型劳动合同。引导平台企业与劳动者签订注重职业发展的新型劳动合同,明确技能培训、创新激励等条款,构建共生发展机制。可探索“框架协议+具体订单”的合同模式,既保障劳动者的基本权益,又保留就业灵活性的,并将劳动者技能提升与岗位分配挂钩,实现灵活就业与人才培养的有机统一,支持高素养劳动者队伍的持续发展。三是建立劳动关系认定的快速裁决机制。设立专门的劳动争议仲裁庭,创新数字化争议处理模式,提高劳动关系认定效率,维护新业态人才合法权益。可引入“举证责任倒置”原则,平衡双方在信息和资源上的不对等,并要求平台企业在用工管理、技能培训等方面承担更多责任,促进劳动关系和谐发展。

构建新就业形态社会保障体系,增强青年劳动者权益保障实效,为打造高素养劳动者队伍夯实制度根基。一是创新社会保险参保模式。设计符合新就业形态特点的社会保险缴费方式,如允许按小时、按单位工作量缴纳社保,降低灵活就业人员参保门槛,鼓励平台开发数字化参保服务功能,提升参保便利性。可借鉴德国“迷你工作”社保模式,为短期、低收入的就业者提供针对性的社保方案,并将参保情况与职业技能等级认定、创新创业支持等政策有机衔接。二是完善职业伤害保障机制。建立由政府、平台企业、社会保险共同参与的多层次职业伤害保障体系,为新就业形态劳动者提供全面的职业风险保障。通过“保障+培训”模式,将职业安全培训、技能提升培训纳入保障范畴,引导平台企业加大对劳动者职业发展的投入。可引入商业保险补充,构建“基本保险+补充保险+职业发展”的立体保障结构。三是建立新就业形态劳动者权益保障基金。由政府牵头,联合平台企业、社会组织等多方力量,设立专项基金,为遭遇突发困难的新就业形态劳动者提供及时援助,同时支持其开展技能培训和创新创业。可采用“政府引导、企业出资、社会募集”的多元化筹资模式,确保基金的可持续性。建立科学的基金使用监督机制,完善绩效评价体系,将资金使用效益与劳动者职业发展、技能提升等指标挂钩,提高资金使用效率和透明度,推动形成促进知识型、技能型、创新型人才成长的长效机制。

优化新就业形态劳动监察体系,提升权益保障监管效能,为高素养劳动者队伍建设提供多层次保障。一是建立数字化劳动监察平台。运用大数据、人工智能等技术,构建覆盖新就业形态各领域的智能化劳动监察系统,实现对劳动过程、工作时长、收入分配等关键指标的实时监测。可引入区块链技术,确保数据的真实性和不可篡改性,提高监察的可信度。二是完善平台企业劳动保障信用评价机制。建立健全评价指标体系,定期对平台企业履行劳动保障责任情况进行评估,并将评估结果与企业融资、税收优惠等挂钩,激励平台企业主动保障劳动者权益。可采用“基础指标+特色指标”的评价模式,兼顾通用性和行业特殊性。三是加强部门协同监管。建立人社、市场监管、税务等多部门协同的监管机制,形成监管合力,有效防范和化解新就业形态中的劳动权益风险。可探索建立一站式监管服务平台,实现信息共享、联合执法,提高监管效率。同时,鼓励社会参与,建立举报奖励机制,营造全社会共同监督的良好氛围。

提升新就业形态青年劳动者素质,增强自我权益保障能力,为高素养劳动者队伍建设奠定坚实基础。一是加强职业技能培训。实施新就业形态青年职业技能提升计划,健全终身职业技能培训体系,推动高能人才培养,助力“三支队伍”中的高素养劳动者建设。可引入“微证书”制度,将培训内容模块化、精细化,便于劳动者灵活学习和技能积累,提升其在创新型和技能型岗位上的竞争力。二是普及劳动法律知识。通过线上线下相结合的方式,广泛开展劳动法律法规宣传教育,提高青年劳动者的权益意识和自我保护能力。可开发互动式、游戏化的学习平台,提高法律知识在“三支队伍”中普及的趣味性和效果。三是培育行业自治组织。支持新就业形态青年劳动者成立行业协会或工会组织,通过集体力量维护自身权益,促进行业良性发展。可借鉴国际经验,探索建立“数字工会”,利用网络平台组织劳动者,为他们提供在线咨询、权益维护等服务。同时,鼓励平台企业建立劳动者参与企业治理的机制,如设立劳动者董监事席位,增强劳动者的话语权和参与度,促进“三支队伍”协同发展。

新就业形态青年劳动者是推动数字经济发展的力量,也是建设高素养劳动者队伍的生力军。优化新就业形态青年劳动者权益保障是一项系统工程,需要政府、企业、社会组织 and 劳动者共同努力。通过完善法律标准、构建保障体系、优化监管机制和提升劳动者素质等多管齐下的措施,促进“三支队伍”协同发展,为新就业形态青年劳动者构筑起坚实的权益保障屏障。

【作者单位:湖州学院经济管理学院】

## 新书推荐

近日,《中国式现代化的哲学逻辑》一书由湖北教育出版社出版,作者为国家哲学社会科学一级教授、中央党校专家工作室领衔专家韩庆祥。本书从中国式现代化的理论体系和话语体系构建出发,系统分析了中国式现代化的生成逻辑、理论逻辑、实践逻辑和强国逻辑。书中深入探讨了中国式现代化道路的独特性及其理论依据,展示了中国如何通过自主创新走出一条不同于西方的现代化路径。作者以大历史观为分析框架,从哲学角度剖析了中国在现代化道路探索问题上的“自主性成长”“内涵式成长”“世界性成长”和“理论性成长”,为读者提供了全新的研究视角和分析框架。

书中强调,中国式现代化不仅是中国自身的发展道路,更是对人类社会制度探索提供的中国智慧。作者指出,中国式现代化新道路之“新”,不仅体现在与西方现代化道



路的区别上,更在于其对我国改革开放之初中国式现代化道路与时俱进的坚持和发展。这一新道路在政治、经济、文化、社会和生态文明等方面都具有鲜明的中国特色,体现了中国共产党领导的社会主义现代化。

## 保障新就业形态劳动者权益

姚金海 张伍涛

【执笔:朱小敏 郑建忠 项洁】