

产业促进法的立法价值、实施经验与未来路向*

——以深圳为例

李朝晖

(深圳市社会科学院政法研究所, 广东 深圳 518028)

[摘要]在科技加速发展、经济结构调整、地区竞争加剧背景下,为加快产业转型升级,产业促进法日益受到关注。由此关于国家调节与市场机制作用的关系、产业促进与公平竞争的平衡、法律与政策的界限、立法形式创新与法律规范结构的遵循以及“软法”如何实施等的讨论持续不断。深圳的产业促进法规由于立法目的是追求更优并容纳更多可能,在条文形式上具有“软法”和前瞻性特点,在实质内容上聚焦于功能性促进与多元共促,使产业促进从政府外部干预转向增强内生动力,具有独特价值。在产业促进法规具体实施中,深圳以规范性文件细化法规条款为实施抓手,以政府为实施首要主体,发挥国资国企中坚力量作用,激发社会组织和企业活力,形成促进合力,实现“软法”硬化。深圳经济特区45年积累的一流法治政府建设基础、雄厚的国有资本基础、地方国企改革奠定的机制基础、发达的社会组织基础为没有责任条款的产业促进法规的实施提供了保障。当然,作为新型立法形态,产业促进法制定和实施仍面临理论困扰与现实挑战,在探索产业促进从政策之治转向法治过程中,需要进一步找准立法价值目标和探索增强可执行性的路径,以整体主义思路统筹立法,更好将功能性促进政策措施内嵌入市场,成为市场机制发挥作用的源动力,推动产业持续发展跃迁和现代产业体系的完善。

[关键词]产业促进法 软法 功能性促进 多元共促 公平竞争 市场机制

[中图分类号] D912.29 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2025)06-0037-13

一、引言

尽管理论上对政府干预市场的弊病的论证和现实的批评从未停止,但没有哪一国家政府对经济和市场放任不管,发展中国家如此,发达国家亦如此。对于制定产业促进政策的理由,学者们从不同角度进行论证,如市场失败论(弥补市场缺陷论、市场失灵说)、后发优势论(赶超战略说)、危机导向论(国际竞争说)、机会导向

论等。这些学说从不同角度解释制定产业政策的原因和意义:产业政策可以弥补或修正市场在配置资源的缺陷,产业政策有利于后发国家或地区实现经济上赶超的战略,发达国家面对后发国家高速发展的威胁亦通过产业政策意图保持竞争优势,而在不断涌现的新产业面前把握发展机会也是制定产业促进政策的原因。^[1]

作为社会整体利益的代表者,现代国家的政府有义务和动力去增进社会利益最大化和促

收稿日期: 2025-06-07; 修回日期: 2025-09-04

*基金项目: 深圳市社会科学院 2025 年专项科研重点课题“深圳经济特区 45 年法治建设经验”(2025AA004)

作者简介: 李朝晖, 所长, 法学研究员, 主要从事经济法、民商法、特区法治研究。

进社会公平^[2], 产业促进政策是其中重要部分。而以立法方式规范产业促进行为在欧美日韩等发达国家和地区较为常见。德国、日本之所以在二战后经济突飞猛进, 以及韩国和我国台湾地区所取得的经济腾飞, 均与其数十年不断完善产业法律制度有莫大关系。即使二战后一直处于全球经济第一大国的美国, 也一样重视以立法方法促进经济发展。随着科技对经济发展影响的不断深入, 世界各国政府陆续加强以立法方式促进科技产业的发展, 其中美国的相关立法最为典型。早在20世纪80年代, 美国就制定了一系列鼓励创新和支持科技产业发展的法案, 以宪法和《科学技术政策、组织和重点法》为基础, 从机构设置、财政预算、税收、政府采购、知识产权等方面系统化架构促进科技产业发展的法律和政策支持体系, 通过税收优惠、金融支持、财政补助、政府采购等方式扶持促进本国科技产业的发展。最为重要的是, 数十年来美国围绕技术转化链条持续立法, 在技术研发、技术转让、科技产品生产各阶段针对性提供支持。在研发方面, 为企业技术资源共享提供便捷服务及平台, 为研发工作提供人力、资金、信息支持。在技术转让方面, 不断完善知识产权保护制度和科技成果转化制度, 确保技术顺利流转传播。在科技成果产业化方面, 允许政府资助的大学科研成果与企业界合作投入生产, 加速科技成果的转化。^[3]而文化产业发达的日韩, 也得益于较早制定了文化产业促进法, 例如韩国1999年颁布了《文化内容产业促进法》, 日本则于2001年出台了《文化艺术振兴基本法》及配套的《关于文化艺术振兴的基本方针》, 并于2004年通过了《创造、保护及活用内容促进法》。日韩等国的法律在界定文化产业的基础上, 从资金投入、人才培养、尖端技术研发、文化产品流通及知识产权保护等方面规定促进发展的措施。^[4]

20世纪末开始, 全球化浪潮使地区之间合作加强的同时竞争也加剧, 各国普遍关注产业促进以适应科技和经济发展新要求。西方市场

经济发达国家纷纷放弃“守夜国家”的立场, 对经济和产业发展的干预从消极应变转向积极求变, 不断出台产业政策和进行产业立法, 刺激经济和助力文化、科技等领域重点产业发展。进入21世纪以来, 我国从国家到地方关于经济和产业促进的立法也都逐渐增多。国家层面, 2016年制定了电影产业促进法, 文化产业促进法也于2020年列入立法计划, 乡村振兴法、循环经济促进法等多个不是专门针对单一产业的经济促进法也相继制定。地方层面, 许多地方制定针对本地产业发展需求的经济和产业促进法。例如, 较早的江苏省软件产业促进条例、深圳经济特区循环经济促进条例, 以及近年来多个省市针对数字经济产业(广州、深圳等)、人工智能产业(深圳、上海等)、细胞和基因产业(深圳、天津等)的发展促进条例, 诸多中小城市对地方特色产业(海南游艇、宁夏枸杞、湖南茶、柳州螺蛳粉、潮州菜)等的发展促进条例等。其中深圳制定的经济和产业促进条例数量最多, 这些法规本身以及法规的实施具有自己的特点。研究深圳产业促进类法规的内容及实施情况, 总结经验和分析存在问题, 有助于更好理解促进型法律及完善同类立法及实施工作。

二、产业促进法的立法价值: 从外部干预到内生动力

研究发现, 尽管后发地区在起步阶段更多利用地理优势和资源禀赋获得较快发展, 但在产业升级迭代过程中其边际效用递减, 制度和本土环境则发挥显著作用。^[5]通过宏观调控和产业促进措施集聚资源和生产要素、激发增长潜力, 是促进国家产业和经济的可持续发展以及保障国家经济安全的战略需要。但是, 非法律的传统促进方式的效率在产业升级迭代中也开始下降。这是因为政策作为外部推动力量虽然在产业发展的初期作用明显, 但随着产业的发展迭代, 其作用也同样会逐步衰减。制度部门化构建的政策形成过程决定了在政策系统性

方面的不足,部门之间协调欠缺,有时甚至出现政策冲突,难以形成政策合力;加之政策天然易受各种因素干扰具有不稳定性,且易因具体执行人理解力、执行力的差异,轻则影响政策效果,重则可能给产业发展带来政策风险。因此产业越是高速发展、越是高风险产业,越需要法律的引导和保障。

事实上,为了避免政策多变性影响市场机制发挥作用,立法成为发达国家产业促进的一般做法。通过立法,使政府避开对市场的直接干预,通过增加公共物品供给、激励市场主体和运用市场工具的方式治理经济,使政府治理成为嵌入市场的内生因素和利益平衡、精准分配并推动经济增长、社会发展的动力来源。通过立法,充分调动行业协会商会和其他社会组织利用链接资源的优势和专业能力优势参与经济治理,以多元治理、社会化治理填补政府治理规模和能力相对有限的不足。^[6]深圳也是在这样的背景下,持续制定出台多个经济和产业促进条例,成为我国制定产业促进类法规最多的城市。

据笔者统计,深圳已经制定出台的在法规名称上直接有“促进”一词的典型促进型法规有19部(现行有效的16部),以经济类为主,也有几部社会领域的。最早一部是2000年制定的《深圳经济特区居民就业促进条例》,此后的25年间,又先后制定了关于改革创新(2006)、循环经济(2006)、金融发展(2008)、科技创新(2008)、文化产业(2008)、和谐劳动关系(2008)、中小企业发展(2010)、加快经济发展方式转变(2010)、社会建设(2012)、性别平等(2012)、文明行为(2012)、全民健身(2014)、全民阅读(2015)、人工智能产业(2022)、数字经济产业(2022)、细胞和基因产业(2022)、光明科学城发展(2023)、低空经济产业(2023)等十多部典型促进条例。其中,经济和产业促进类立法时间集中于两个时期。第一时期是本世纪初,深圳发展面临土地、人口、资源、环境“四个难以为继”的挑战,提

出了转变经济发展方式,并制定了一系列相关法规。在经济和产业促进方面,2006—2010年期间,深圳相继制定出台了关于改革创新、循环经济、金融发展、科技创新、文化产业、中小企业发展以及加快经济发展方式转变等方面的促进条例,以及关于产业园区等配套法规。第二时期是2020年以来,伴随着信息技术、人工智能、生命科学等领域技术及相关产业的发展,深圳顺应科技和产业发展趋势,通过立法规范和促进相关产业发展,出台了人工智能、数字经济、细胞和基因、低空经济等多部新兴领域细分产业的促进条例。这些条例从立法目的、条文形式到内容具有以下特点。

(一) 产业促进法规条文形式上的特点:

“软法”特点与前瞻性元素

法律规范按照行为模式的不同,可以分为义务性规范、禁止性规范、授权性规范和倡导性规范。义务性规范规定人们必须积极作出一定行为,通常以“必须”“应当”“有义务”等句式呈现;禁止性规范规定人们不得作出一定行为,通常以“严禁”“禁止”“不得”等句式呈现;授权性规范规定人们可以作出一定的行为或不作出一定的行为,以及可以要求他人作出一定的行为或不作出一定的行为,通常以“可以”“有权”“能够”等句式呈现;倡导性规范倡导人们作出某种行为或遵循某种价值取向,通常以“支持”“鼓励”“倡导”“提倡”等句式出现。义务性规范和禁止性规范绝大部分属于强制性规范,要求严格执行;而授权性规范是任意性规范,在规定的范围内可以进行选择,但一旦作出选择并作为,其行为就具有法律约束力;倡导性规范的重点在于价值观和行为模式的引导,不具有法律强制性。一般认为,一部法律如果倡导性条款较多,可实施性就不强,立法目的实现的难度就大。

比较普遍的观点认为,我国目前已有促进型立法存在原则性、指导性规定较多,可操作性、强制效力弱的特点;^[7]鼓励性条款多,且往往没有具体而实在的举措,而义务性条款不少

是其他法律条文的摘编。^[8]笔者对深圳几个典型产业促进法规条文进行梳理发现,超过一半条文以“应当”的句式表述(有的条例“应当”句式超过70%),对政府及相关部门提出明确要求;有少量条文以“可以”的句式表述,授权政府或其工作部门为一定行为或采取一定措施;还有相当多条文以“支持”或“鼓励”的句式表述(约占20%~40%),引导企业和社会以某种方式参与产业发展创新。而产业促进法规法律责任条文总体可以说极少,有的条例完全没有法律责任条款。同时,不同类型的规范交织在一个条文的情况比较普遍,有些条款规定政府“应当”进行某一作为,进而“可以”进行另一更进一步的作为,强制性规范和授权性规范并存;有些条款在对政府提出职责要求或授权的同时,对企业和社会规定鼓励与支持的方向,层层递进。^{[9](P47-49)}

有学者认为,好的政府管理形式不需要太多的强制和限制措施,而是给人们更多自由选择的权利^[8],认可促进型立法这一特点的价值。事实上,我国产业政策的法治化程度不高,国家层面仅电影产业制定了促进法,地方层面的产业促进立法内容中确实普遍缺少法律责任条款。深圳产业促进法规条文中大量倡导性条款确实存在会给人以权威性不足、内容界限不明确和法律规定约束不足、比较“软”的感觉,其实施情况相对模糊,在法规实际执行过程中较难直接判断是否得到有效执行。

然而,从积极的角度看,倡导性规范起到了引导价值取向和行为模式的作用,表明了政府和社会对某些行为的积极支持态度,为企业和社会指明有利于产业发展可以作为的行为方向。同时倡导性规范的灵活性特点,体现了对个体差异的尊重和对社会变化的适应性,能够为不同类型主体提供更大选择空间和更好适应快速变动的环境。倡导性规范可以加入更多前瞻性元素,在科技快速发展的背景下,有助于法律与科技的良性互动,更好发挥立法引领发展的作用。这一点,从深圳产业促进法规实施经验中可以得到验证。

(二)产业促进法规实质内容上的特点:功能性促进与多元共促

产业促进政策可以分为功能性政策和结构性政策两大类,结构性政策是在识别潜在比较优势产业的基础上,通过直接干预市场推动产业结构升级。功能性政策则指政府不直接干预市场,而是通过制度建设和市场支持提升产业竞争力,政府在研发、品牌创建等关键环节提供公共服务。^[10]深圳几个典型产业促进条例从实质内容看,没有像多数促进型立法那样过分倚重激励机制,而是聚焦于技术创新支持、人才引进和培养、产业基础设施建设、应用场景营造、知识产权保护、要素资源配置、行业生态建设,辅之以统计标准研发、评价体系建设等,希冀通过条例的实施增加公共物品供给,集聚创新人才、资本、信息等要素,优化创新和产业发展环境,完善资源配置,提升效率、降低成本、激发活力,增强企业内生增长动力,提升产业整体发展质量,扩大产业市场规模,形成良好市场竞争秩序下的产业聚集和高质量发展。

由于着力于功能性促进,深圳典型产业促进条例在权力分配和权利义务设定上,偏重于政府职责的制度设计,关于政府权力的规定很少,更多的规定是政府职责,包括从宏观上制定发展规划,中观上制定落实制度和具体措施,微观上完善基础设施和提供公共服务,突出政府的服务功能。但对于政府的规定,也并非全部是必须履行的职责,也有少部分前沿或难度较大的要求允许政府可以有选择地实施。而对于产业发展的其他相关主体,包括企业、科研院所、商会协会、中介组织及从业人员等,主要是鼓励性、倡导性的规定,引导其从事促进条例所倡导支持的事务和行为。这种给予参与主体更多的自由选择权利的规定,体现了对市场经济和个人自由的尊重,有利于市场规律发挥作用。当然,深圳产业促进条例也有少量关于激励机制的规定,但优惠、奖励等传统偏向于结构性的产业促进措施,在法规中仅以个别条款提及,并以宣示性条款为主,主要是关于

政策的价值倾向的一般性规定和提出制度化要求,总体上避免了立法目的与法律手段之间出现关系错位的现象。

深圳经济特区45年在产业升级跃迁过程中,产业政策也不断迭代,产业政策的重点内容从要素保障到综合保障再到创新保障,推出有助于新质生产力发展的前沿探索型产业政策。^[11]而深圳的产业促进法内容则揽括了产业发展的要素保障、综合保障和创新保障,为立法目标产业发展所需的从基础到前沿各层次各维度保障均供给了法律规范。

(三) 产业促进法立法目的上的特点:追求更优与容纳更多可能

产业促进法不是管理法,不以调整产业现行社会关系为立法主要目的。作为促进型立法,通常是面向未来的法律,其立法目的在于追求超出现状的更优目标,这与一般法律立足于当下、定位于建立维护常规秩序和防止风险为目标不同,因此调整手段也不同。对于面向未来的更优目标的追求,很难方方面面都设定非常明确的规范和采取强制或限制措施,传达立法价值、以鼓励或者引导为主、给予参与主体更多自由选择的权利是顺理成章的立法选择。这种不以强制、约束、处罚为主要内容,而是包含大量倡导、鼓励、支持内容,并以推动、引导为重心的制度设计,有利于加强各促进主体之间的沟通对话与互动合作,调动各主体积极性和主动性,参与美好愿景细节的描绘和宏图的实现。从这一角度看,产业促进法存在较多倡导性条款,虽影响法的刚性约束,却也有其作为促进型法律独特原因和优点。特别是战略性新兴产业和未来产业,其发展中存在诸多未知性,过多事先设限反而可能影响其发展,倡导性、鼓励性的内容因为实施中的弹性而能容纳更多可能,不仅给予相关主体自主选择的可能,而且也有利于在产业发展过程中随机应变、适时调整具体落实措施。

总之,促进型立法是国家与市场关系的协调折中机制,它既是“市场失灵”的补救手段,

也是对管理型立法的必要校正,是政府公共政策的法律化。^[8]深圳通过产业促进立法,将功能性促进政策嵌入市场,使产业促进逐步从外部干预转化为市场内生因素,成为市场的组成部分,确保市场机制更好发挥作用。

三、产业促进法实施的深圳经验: “软法”困扰与“软法”硬化路径

虽然产业促进法刚性不足不可避免,但不意味着放任其成为完全靠相关主体自觉自愿履行的“软法”。跟所有法律一样,法规所规定的内容得到实施,立法才有价值。因此要思考的是,倡导性规范是否真的没有约束力,没有或较少责任条款的产业促进法是否就得不到实施?更进一步,既然促进型法律不可避免存在授权性倡导性条款和较少强制性条款,需要关注和解决的是,在较少甚至没有责任条款下,产业促进法如何实施。

一方面,不可否认,现行促进型法律中有关政府责任和鼓励性倡导性规定由于没有法律责任条款约束,如果不制定细则配合实施,实施效果将无法得到保障。^[12]另一方面,也可以肯定,鼓励性倡导性规范在一定程度上是可以“自我实施”的,“其执行方式不是反向、消极、否定式、强制性或惩罚性的,而更多地是正面、积极、肯定式、引导性的”^[13],正面激励是促进法的着力点。倡导性鼓励性规范虽然刚性不足,但其倡导的治理理念、价值取向和偏好表现等必然对政府、企业和社会产生直接或间接的影响,产生引导和促进的效果,特别是对政府行为的引导作用明显。同时,产业促进法既为政府的产业促进行为提供法律依据,又为个人、企业和社会组织的产业促进行为提供激励。^[14]因此,相较于传统立法,促进型立法显然更需要法治政府、有为政府为其兜底。从深圳的实践看,基于产业促进性法规强调政府的服务功能而非管理职责,政府的积极作为不仅体现在全面履行规定“应当”履行的职责方面,而且也允

许其根据具体情势有条件、有选择地实施那些“可以”实施的措施,还通过完善其他促进主体参与的机制,引导、规范、保障企业、个人和社会组织的产业促进行为,使“鼓励”“支持”行为和活动得到实施和展开,实现多元共促。这其中,对于面向企业和社会的鼓励支持规定,国资国企积极响应,发挥基础、引领和托底作用;社会组织也积极发挥链接资源优势,多维度服务产业创新发展,使很多倡导性条款从价值倡导转化为实际行动,“软法”硬化,产业促进措施得到较好实施。

(一) 法治政府自觉推进制度转化

法律促进只是产业促进的一种方式,产业促进法规定的部分措施仍需要通过制定政策进行推动,政策与法律互为补充和保证。法律是政策制定的主要依据,政策是法律实施的方式之一^[15],形成促进法规与促进政策兼而有之、协调有序的制度体系^[16]。特别是促进型法律中有关倡导性、鼓励性规定由于没有法律责任条款约束政府落实行为,如果没有制定细则配合实施,实施效果将无法得到保障。^[12]深圳深谙其理,产业促进条例中许多条款内容通过政府规章和规范性文件进一步明晰责权利和办事程序而得以实施。以各促进条例均有的人才引进和培养规定为例,笔者统计发现,近年深圳以政府规章及市委市政府、市政府、政府工作部门等主体发布的相关规范性文件有60多件,推动条例规定的产业发展所需各类人才队伍建设、人才引进和培养政策措施的落实。再以关于产业基础设施建设为例,深圳也制定了一系列关于产业用地、产业园区建设发展、重大科研基地设施建设与管理等方面相关规章和规范性文件,形成可操作性强的规范,推动特色园区、孵化基地、创新中心、重点实验室等的建设和高效管理,为持续创新发展提供基础设施保障。又如应用场景营造方面,建立目录清单制度,为数字技术、人工智能等领域的创新从概念成为产品、从实验室进入现实生产生活提供指引和机会。截至2024年底,仅“城市+AI”就已发布近200个

应用场景。^[17]行业生态建设方面,则制定了一系列中长期发展规划或行动计划,或者针对性的实施方案、发展措施规定,如金融业发展五年规划、数字孪生先锋城市建设行动计划、发展壮大战略性新兴产业集群和培育发展未来产业的意见、数字经济产业创新发展的实施方案以及5G全产业链高质量发展若干措施等,体系化推进产业促进条例内容的落实,强长板、补短板,滋养行业生态,促进行业高质量发展。

(二) 有为政府创新发挥政府资本引领和杠杆作用

财税支持政策作为一种传统的激励机制,是产业促进不可或缺的制度工具,它可以分担企业投资成本和风险,有助于引导社会资本流向,鼓励企业增加科研投入,提高企业创新能力和竞争力。虽然在深圳几个典型产业促进法规中关于财税支持的条款不多,内容比较抽象,以宣示性条款为主。但从实施的角度看,立足于不同的政策着力点,却有丰富多样的财税支持形式,形成一套比较完备的体系。以财政专项资金支持为例,深圳建立了以《深圳市市级财政专项资金管理办法》为核心和枢纽的落实财税支持规定,发布了市级财政专项资金清单目录,确立“一个部门一个专项资金”的管理原则,形成“专项资金—资金子项—资金分项”多层次资助和分类管理体系,并分别制定对应专门的规范性文件。从产品细分、运行环节、具体的资金使用方式等方面也制定相应规范性文件作为资金管理和使用的依据。可以说,产业的财政支持规定通过具体专项资金的设置乃至其分解和细化,使抽象的“支持”“鼓励”得以落实。其中,以市场化方式投入的政府投资基金在深圳的产业促进中发挥的作用越来越显著。在不断完善有利于“耐心资本”发挥作用的政府投资基金资金筹集、项目选择、基金运营、收益风险分配和资金退出制度的基础上,2024年深圳又探索建立“大胆资本”相关制度,进一步解决产业发展投入大、风险大的问题,使政府投资基金成为深圳扶持重大关键技术产业化、有效实

现产业转型升级和重大发展、推动经济结构调整和资源配置的重要力量。2024年底,深圳提出到2026年形成万亿级政府投资基金群、千亿级“20+8”产业基金群、百亿级天使母基金和种子基金群。可以预期,政府投资基金未来在深圳产业发展中将发挥更大作用。

(三) 地方国企发挥基础、托底和强链补链作用

通过不断深化改革和创新发 展,深圳地方国企综合实力不断增强,“截至2024年底,仅市属国企总资产就达5.1万亿元,其中战略性新兴产业总资产超过4600亿元”^[18],成为“20+8”产业集群建设的中坚力量。以深圳市投资控股有限公司为例,其业务重点包括科技园区、科技金融、科技产业三大领域,根据科技产业发展需要提供从空间保障到金融服务,以及产业培育、供应链配套等一系列高标准的服务。科技园区方面,通过园区规划设计、投资开发、运营管理等,遵循经济圈层和产业梯度转移规律建立了“精耕深圳、服务湾区、面向全球”园区体系,为重点产业和新兴产业发展提供符合需求的物理空间。在科技金融方面,通过发展融资担保、科技创投、科技保险、不良资产管理等业务,为重点产业企业提供全方位、全链条、全周期的多功能金融服务。在科技产业方面,通过建平台、补链条、育龙头、强集群,以市场化方式补强产业链关键环节和重要领域,塑造生机勃勃的战略性新兴产业生态。深圳市投资控股有限公司在发挥宏观引导和落实产业发展目标中快速发展壮大,成为世界500强企业,实现国企发展和国有资产保值增值。深圳国企实力的壮大又进一步增强了其在产业促进中的能力,形成良性循环。

(四) 行业组织链接资源服务行业高质量发展

深圳一直重视发挥行业组织在产业发展中的作用,《深圳经济特区行业协会条例》关于“一业多会”的规定使得行业组织发达,而社会组织等级评估等管理制度也激励了行业组织积极发挥作用,将条例赋予的权利和倡导的内容贯穿于行业组织日常工作中、转化为现实。目

前,与几个典型产业促进法规相关的行业组织多达两百多个,即使新兴的人工智能、低空经济等产业也有多个行业协会,且都有活跃的行业组织。如高新技术产业协会、科技金融协会、物流与供应链管理协会、文化创意行业协会、人工智能行业协会、无人机行业协会、数字经济产业促进会、健康产业发展促进会等,均会 员数量多、活跃度高,服务项目丰富、服务质量高。这些商协会发挥链接行业资源优势,在行业政策宣传、行业研究、行业咨询、行业培训、行业交流、行业管理、行业发展中积极发挥作用,成为法规政策实施的重要力量。

四、产业促进法面临的问题:理论困扰与现实挑战

深圳产业促进立法将近20年的实践,促进各类先进生产要素向高新技术产业等支柱产业集聚,对深圳产业优势的形成发挥了重要的作用。当前,经济全球化加速演进,逆全球化同时冲击而来,科技和产业竞争日益复杂化,加快培育壮大战略性新兴产业和未来产业需要产业政策的继续指引和产业立法的保障。面对目前国内经济法治发展的新要求 and 国外竞争的新压力,有必要从理论和实践视角对产业促进法规和 相关规范性文件进行全面审视。不难发现,作为经验尚浅的新型立法形式,目前产业促进立法及实施面临多重困境和多方面挑战。

(一) 理论上的困扰

产业促进法在理论上的困扰首先是法体系上的缠绕。从法体系的外部视角看,产业促进法规的条款,集中体现了与竞争法、财税法的交织缠绕关系以及科技法的浸入,产业政策的确立和实施,以市场失灵、赶超战略以及抢占先机为理论基础,需要集中资源到特定领域;公共财政理念则要求财政资金的使用必须遵循财政民主主义、法定主义、健全主义和平等主义等基本原则;竞争法则追求所有市场主体平等参与市场竞争。此外,新兴产业、未来产业追求突

破现行约束抢占先机,但科技发展还要求新技术研发及产品应用必须符合安全和伦理。如何回应和处理不同法律分支间的理念冲突与制度协调是一个必须直面的问题。从法律体系的内部视角看,产业促进法本身是产业促进政策法律化,而产业促进法的内容在实施过程中,又需要通过制定规范性文件转化为产业促进政策。同时,还有很多产业促进政策本身并不体现于产业促进法规条文中,而是直接分布于各种相关政策和数量庞大的规范性文件中。这些规范性文件由于制定时间跨度大、政策调整频繁,要满足体系协调性、目标一致性的法之内在标准并非易事。此外,在当前复杂的国际形势背景下,有时就是否实施某一产业政策都尚未完全达成共识,如何实施已然成为迫切的现实问题。如何进行规则设计,选择何种政策工具,政策工具如何优化乃至创新等,又在未能对规制领域与市场问题准确剖析的情况下仓促定下,导致产业促进法规、产业促进政策、产业促进规范性文件盘根错节。

产业促进法的价值和理论认同未完全达成是产业促进法另一理论上的困扰。产业促进法是产业政策法律化的产物,有着远高于其他法律部门的政策密度。持自由市场和“守夜政府”观点者一直反对政府制定产业促进政策及相关立法,即使认同政府适度干预经济观点的学者,对于是否直接干预具体的特定的产业亦持不同观点。与循环经济促进法、中小企业促进法、民营经济促进法等一般的政策促进型立法相比,产业促进法也存在一定差异。大多数促进型立法虽然也是具体政策的法律化,但由于其所确立的政策目标具有相对的普适性和公理性,社会认可度高。以中小企业促进法为例,虽然与特定产业促进法律极为相似,但其关于提升中小企业竞争力、改善市场竞争、促进就业的目标和价值追求不仅是经济和产业部门追求的,而且也是被社会普遍认可的。但特定产业的促进法律法规,主要规定对特定产业的倾斜性政策和措施,而具体产业本身应处于市场竞争

中,政府能否干预、干预程度、干预方式、干预的边界与效果等均难达成高度的理论认同。这大概也是国家层面尽管本世纪初就有制定文化产业促进法等呼声,但到目前为止仅出台了电影产业促进法的原因。

(二)现实的挑战

产业促进法的制定和实施也面临多方面的现实挑战。一是公平竞争审查带来的挑战。近年来,理论界和实务界都在强调重视竞争政策的优先地位,在产业政策制定和市场监管中,完善公平竞争评估和审查,但实际的公平竞争审查工作多有波折。而《公平竞争审查条例》2024年8月1日正式实施后,这一局面大幅改观。条例要求起草涉及经营者经济活动的法律、行政法规、地方性法规、规章、规范性文件以及具体政策措施,应当开展公平竞争审查,严格限制具有排除、限制竞争效果的政策措施。而过去地方政府在制定和实施产业促进法中,因受GDP为中心的考核指标、地区锦标赛式的经济发展模式影响,普遍采用财税支持政策,往往还规定了当地注册条款和落户支持条款,有的还有规模条款,给予特定企业优惠政策或差别化财政补贴。这些带有地域歧视、差别待遇的规定因可能影响竞争效果,在《公平竞争审查条例》实施后将受严格限制,这对于未来地方产业促进立法及实施工作带来一定挑战。此外,竞争中立观念与制度正影响国际经贸规则重塑,也影响着产业促进法制定中对政府及国企行为的规制。^[19]

二是科技发展的未知性带来的挑战。科学技术和产业发展方向的预判是产业政策制定和产业促进立法中产业选择的重要基础。随着世界经济形态变化和技术更新加速,前沿科技不断孕育和引领产业跃迁升级,科技发展的未知性叠加产业发展的不确定性,带来制定产业政策和相关立法的信息困境。特别是作为一个城市,各种资源有限,聚集资源的能量也有限,产业政策的制定不仅要识别产业发展方向,还要考虑自身资源禀赋和聚集资源的能力。在层

出不穷的科技创新带动不同技术导向的创新产业不断出现的现实情况下,及时抓住科技发展新机遇和准确识别产业发展方向的难度加大。

三是欧美国家不断加码的贸易和投资壁垒带来的挑战。我国加入WTO以来,国与国之间竞争的具体内容不断升级,从早期主要针对关税减让、国民待遇、原产地保护、补贴和倾销、贸易与投资救济以及争端解决等贸易本身问题,过渡到社会责任、劳工权利、环境保护等ESG标准,国家安全审查、国企竞争中立等也正成为“新一代规则”。^[20]近年来,美国以国家安全、知识产权保护、反倾销、反补贴等各种理由对我国产品和服务进行制裁。欧盟亦步亦趋,在WTO规则之外通过《反补贴基本条例》《外国补贴条例》等不断对经贸和投资设限。近期美国所谓“对等关税”更是有可能摧毁二战以来建立起来的世界贸易体系,对诸多产业造成难以预测的冲击,也增加了产业政策制定和产业促进立法的难度。

五、产业促进立法及实施体系完善路向:整体主义思路与激发市场机制作用

尽管内外部多种因素对产业促进法和促进政策制定提出了诸多挑战,但随着国际经济竞争的加剧,产业促进不仅不能弱化,在局部还要强化,只是在促进措施和策略的选择以及制度体系方面需要优化。事实上,现代市场经济与风险社会的现实,以及全球化背景下的国家间竞争使“守夜政府”无法适应公众对政府的期待,政府已成为实现公共利益的核心力量。^[2]公众对政府治理的期待激励了政府积极作为、主动促进经济和产业发展。同时,随着越来越多人认同科学的宏观调控不仅仅是“消极应变”,还要“积极适应”^[4],政府根据经济发展和市场变化及时进行兼顾短期效益和长期效应的政策和法律调整,并根据国家和城市发展战略主动制定促进产业发展的政策和通过立法保障战略

政策的实施越来越普遍。特别是当前国际竞争新情势下,包括欧盟、美国、日本等发达国家在内的世界各国均普遍通过制定产业法对本国的特定产业予以扶持或保护以增强产业国际竞争力,各国“政府之手”的强化和博弈正步入以制度竞争为核心的新阶段。因此,我国从国家到地方都需要推进和进一步优化产业促进立法及实施工作。

(一)以整体主义思路统筹产业促进立法

产业促进的直接目的是实现特定产业的发展,但产业促进的最终目的是促进经济的整体发展和社会福祉。因此,要从整体主义的理念和方法统筹产业促进立法,系统化构建产业促进法律制度体系。要重视利益平衡、精准规制和公共服务,统筹协调好行业产业利益与企业个体利益、社会公共利益之间的关系,解决好产业发展中存在的深层次矛盾和问题,完善市场经济法律制度,更好发挥市场机制作用,避免和防范产业促进中短期主义和功利主义行为,为经济社会发展提供稳定优质的公共物品。

具体而言,一是要跳脱出针对单一产业制定促进法规的模式,增强经济发展内生动力。尽管有学者和很多实践者一直主张产业促进法应着力于重点产业或产业链中的核心环节,但在产业内部和外部融合发展的大趋势下,构建、维护和完善产业价值良性循环机制显然比选择新兴产业中的特定子产业进行促进立法更具根本性和长远性。产业促进不能只关注选定方向上的加速,更重要的是要根据产业发展内生需要为其提供更广阔的自由生长空间。特别是在科技高速发展、数据技术和人工智能技术广泛应用的今天,技术交叉带来的产业融合大幅提高产业促进中选择具体产业的难度,在将产业促进作为竞争战略的今天,如果促进方向选择不对可能造成战略失误。地方立法与其逐个筛选目标产业,不如更多关注制约高质量发展和产业发展的瓶颈,以及前端价值链和后端应用场景拓展。而且创新是产业发展的源动力,立法必须着力于提升政府的公共服务水平,构建

公平有序的市场竞争环境,营造良好的创新创业环境,才能源源不断在新行业新产业新赛道中萌生出领跑的新势力。

二是要保持并强化功能性促进职能,重视源头创新的制度激励。随着我国经济治理模式从“招商引资—产业政策范式”向“营商环境营造—竞争政策范式”的转型^[21],产业促进立法在为公共服务、要素提升、政策环境、权力规制、权利保障等各方面提供全方位的法律保障的同时,应当更注重功能性促进,聚焦于公共物品的提供,特别是基础设施建设、基础科学研究等投资规模大、周期长、回报率低、市场投入动力不足的公共物品,由政府参与整合与协调稀缺性创新资源,促进技术交流和知识流动,产生知识溢出的“邻近效应”,增强创新策源能力。

三是要保持立法技术上的灵活性,以应对技术和产业的飞速发展。要从产业促进行为的科学性、有效性、合法性出发,为资源配置中政府调节与市场调节立界线,进一步具体化与细化原则性规定,量化法律责任条款规定与强化领域内相关机构自主性法律规定。^[7]但在将政府的“弹性”行政行为纳入法治化轨道^[22]的同时,也要为其发挥组织能动性保留一定空间,以适应百年未有之大变局下各种不确定因素出现时适时应对的需求,在一定程度上摆脱法律滞后性的传统问题。在微观上,使行政机关在面对快速变化的环境时,能够在程序性规范的约束下相机抉择,自主、高效地调整政策。在宏观方面,增强法律的适应性和生命力,更好发挥促进经济发展的作用。

(二)以法治思维完善产业促进制度体系

市场经济是法治经济,但并非有法律就是法治。法治需要立法、执法、司法价值取向的一致性,和法律体系内部的系统性、协调性。就产业促进法而言,要避免因规范结构不完整、内容空洞化,导致最终仍仰赖于政策之治。^[23]要以法治思维重塑产业促进法规和促进政策,明确产业促进法规与政策的主次关系,消除政策

易变性产生的体系紊乱,增强法规、规章和规范性文件的合理性、合法性和协调性,实现产业促进法与竞争法、财税法的协调,适应新时代产业发展需求。

一是加快立法解决产业发展共性法律问题,统筹产业促进措施。随着技术更新速度的加快,技术发展的不确定性导致产业发展存在不确定性,对每一种技术导向的创新产业进行立法既无可能也没必要,同时产业集群和产业链的形成和发展对产业发展的影响日益突显,就战略性新兴产业与未来产业发展的共性法律问题立法的需求强烈。就深圳而言,要加快制定出台《深圳经济特区战略性新兴产业与未来产业发展促进条例》,明晰促进战略性新兴产业与未来产业发展的共同价值取向、共同政策目标,明确在统筹集群整合、产业链强链补链的基础上分类施策的促进措施体系,激发不同类型、产业链不同环节主体均积极参与产业发展过程,保障不同所有制、不同规模企业公平参与市场竞争、获得平等发展机会。同时,开展对已有的数字经济、人工智能、低空经济、细胞与基因等单一产业促进条例实施情况的执法检查或立法后评估,针对检查和评估发现的问题修订完善法规,实现单一产业促进政策与“集群产业”“类产业”促进政策的对接,单一产业促进立法与战略性新兴产业与未来产业整体发展促进立法的统一。

二是全面梳理产业促进政策文件,完善政策制度体系。在产业促进的实际工作中,规范性文件以其更加明确、更具操作性和灵活性而比法规条款能发挥更大的作用。而规范性文件通常只有5年限期,也使其便于做适时调整,更能适应国际产业竞争形势不断变化的特点,但也因此存在一些突出问题。目前关于产业支持政策的规范性文件数量庞大、内容庞杂、各有侧重、互有交叉,并存在政策依据和法律依据并重杂糅的体系性问题,导致政策实施中重复支持与支持落空并存,影响了政策法规实施效益,也模糊了政策法规影响。为此,有必要全面

梳理广泛分布于各种规范性文件中的促进规定,对各部门分别制定的具体政策措施进行适当简并整合,按照体系协调、目标一致的原则,将各部门就相同促进目标分别出台的文件梳理整合为一个文件或在一个文件规定,增强政策文件的体系性和政策呈现的全面性。

(三)以市场原理优化产业促进资源配置制度

尽管深圳产业促进法规的主要内容在于人才培养引进、产业基础设施建设、推动创新发展、营造应用场景、优化公共服务等方面,但财税支持始终是产业促进的重要工具,资金投入是各种促进措施得以实现的物质保障。而财政资源终究有限,在众多产业需要促进发展的情况下,要统筹促进资源和力量,平衡政府积极作为与态度谨慎之间的关系,在发挥政府作用的同时充分尊重市场规律、发挥市场在资源配置中的作用。

一是加强支持措施的顶层管理,统筹兼顾各产业发展需求。伴随产业间融合的加深,产业分立的状态不断被打破,产业促进已从一业一策逐渐转向以“集群产业”“类产业”促进政策为主,有关资金、人才等方面支持项目在层次设置上也应当适当简并整合,避免设置过多的子项和分项,提高政策实施和资金使用效率。要避免产业资源过多倾斜向少数产业,造成不同产业之间出现争夺资源上的不公平现象。要防止利益固化,完善重点产业及产业集群门类动态调整机制,适应新兴产业快速迭代的要求,及时调整支持方向和重点,让更多产业、更多市场主体在政策平等支持下健康发展。

二是完善财政补贴适时退坡和标准逐渐提高制度,增强产业内生发展动力。要加强对行政机关政策制定的法律控制,确保产业财政支持的适度性,避免过度干预干扰市场正常运行。在具体产业政策制定初期就要明确促进目标及补贴退坡节奏,产业资金着重于产业发展初期提供起始动能和激励持续的技术创新,根据产能增长情况适时调整补贴规模和标准,在补贴退坡的同时稳步提高补贴所适用的技术标

准,激励企业通过研发创新,不断提升技术水平,增强行业的内生发展动力。

三是构建限制与包容相平衡的政府投资基金管理制度,更好发挥引导和撬动社会资本的杠杆作用。政府投资基金是财政资金和市场资本的合作,是政府和市场关系的集中体现和缩影,考验着政府对其与市场边界关系的调整能力,需要准确定位和灵活调整。既要明确设立目标以严格规范其运行,又要正视市场的复杂性,在资金筹集、项目选择、基金运营、收益风险分配以及资金退出等环节借助资本运营的市场模式进行运作,探索多样化的交易模式,提升财政资金和市场资本合作的效率和效益,增强政府投资基金引导和撬动社会资本的力量,促进各类先进生产要素向发展新质生产力集聚,提升全要素生产率。

六、结语

传统的产业立法主要限于对产业结构、产业组织、产业技术、产业布局等方面经济关系的调整。^[1]深圳的产业促进法已然跃出这一局限范围,更多着眼于产业发展环境优化的法律保障。从设计研发、成果转化、生产组织、产品销售全链条提供基础设施、人才、资金、要素等各维度服务的法律保障。通过产业促进立法,走出产业促进制度部门化构建的路径依赖,转向功能化构建,动员各方力量和调动全社会资源共同推动产业发展。尽管产业促进法因倡导性条款较多而有“软法”特点,但具有前瞻性的倡导性条款也在一定程度上解决法律滞后性问题。特别是在科技高速发展和社会变革加快的新背景下,在新现象新领域还没有明晰的规范时,能够以倡导方式引领价值,为保障科学探索和科技产业发展提供更大空间。

在产业促进法规具体实施中,深圳以规范性文件为实施抓手,以政府为实施首要主体,发挥国资国企中坚力量作用,激发社会组织和企业活力,形成促进合力。没有责任条款、强制

性不足产业促进法能够得到较好实施,与以下几个因素和深圳经济特区成立45年来在这些方面形成的良好基础密切相关。第一,良好的社会舆论基础。立法需要复杂的程序,必须有一定的社会共识才能制定出台,相关条文的内容社会共识性强。特别是就特定产业制定促进法,往往社会呼声很高才会专门立法,这为法规的实施奠定的社会舆论基础。第二,灵活的实施方式。倡导性条款本身具有实施的弹性空间,有利于实施主体根据客观情况调整实施方式,灵活的实施方式更有利于实施主体发挥主观能动性、审时度势,以目标为导向实施相关规定,成为嵌入市场的机制。第三,良好的法治政府建设基础。政府责任条款依赖于自觉履行,因此法治政府建设水平决定了产业促进法的实施,深圳法治政府建设的推进使得没有责任条款的政府责任和义务得到切实履行。第四,坚实的国资国企基础。深圳经济特区建立以来快速、高质量发展奠定了良好的财政基础,国企改革持续推进使其兼顾国计民生和适应市场,成为保障深圳产业促进法和产业政策实施的重要力量。第五,发达的社会组织。深圳是我国最早成立专门社会组织管理机构、最早开展行业协会改革及万人社会组织数最多的城市,涵盖各行各业的社会组织凭借自身专业知识丰富、贴近产业主体、协调能力强等优势,在产业促进法规政策转化和实施过程中,提供专业支持与建议,增强政策宣传与推广,协助政策执行与落实,促进产业协同发展,反馈政策实施效果,是产业促进法实施的重要社会保障。

当然,作为新型立法形态,产业促进立法及实施还需要进一步找准立法价值目标,进一步统筹产业促进措施,进一步探索增强规定内容可执行性的路径,更好地将功能性促进措施通过立法内嵌入市场,成为市场的组成部分,更好发挥市场机制在产业发展的作用。

2025年,深圳经济特区迎来成立45周年。在“立法与改革同频共振”中一路向前的深圳,经济发展与制度创新深度融合,在探索建

设现代产业体系和优化营商环境方面形成了独特经验。正在建设法治先行示范城市和一流法治化营商环境的深圳,在产业促进法治化方面所进行的探索及形成的经验和发现的问题,一方面填补了国家立法空白并为国家相关立法积累了经验,同时也在国家法治发展中不断调适和完善。地方法治与国家法治的良性互动增强了法治适应性和活力,加快推动国家法治体系的完善。

参考文献:

- [1]卢炯星.论宏观经济法中产业调节法理论及体系的完善[J].政法论坛,2004(1):72-85.
- [2]冯辉.公共利益、政府规制与实质法治[J].政法论坛,2024(2):132-141.
- [3]张静露.美国促进高新技术产业发展的立法现状及其借鉴[J].理论与实践,2013(11):25-25.
- [4]齐强军.论我国文化产业促进立法模式、原则与基本制度[J].学术论坛,2015(2):86-90.
- [5]刘逸,张一帆,等.全球化下产业升级的区域模式与演化路径[J].地理学报,2023(2):351-370.
- [6]冯辉.紧张与调和:作为经济法基本原则的社会利益最大化和实质公平——基于相关法律文本和问题的分析[J].政治与法律,2016(12):22-32.
- [7]张志远,史凤林.我国促进型立法的文本考察与路径完善[J].天津法学,2023(1):45-53.
- [8]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.
- [9]李朝晖,王庆恩.深圳产业促进类立法及实施情况[M]//罗思.深圳法治蓝皮书(2024).北京:社会科学文献出版社,2024:41-57.
- [10]王岳平.促进产业结构升级的主要对策措施[J].经济研究参考,2009(12):19-20.
- [11]向晓梅,张拴虎,陈世栋.产业政策如何支撑产业升级:基于深圳模式的解析[J].深圳社会科学,2024(4):40-51.
- [12]沈木珠.国际金融危机下我国产业法的作用、问题与完善——以中小企业促进法为例[J].法学论坛,2010(2):42-47.
- [13]焦海涛.论“促进型”经济法的优越性[J].安徽大学学报(哲学社会科学版),2010(4):147-156.
- [14]贾旭东,宋晓玲.论文化产业促进法的调整对象[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2021(2):56-64.
- [15]贾旭东.文化产业促进法立法的必要性和可行性

- [J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2015(12): 122-129.
- [16]侯卓.论税法分配功能的二元结构[J]. 法学, 2018(1): 19-30.
- [17]章伟中. 2025年深圳市政府工作报告[EB/OL]. (2025-03-10)[2025-09-04]. https://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/zfxxgj/sldzc/szfld/qwz/jqhd/content/post_12064482.html.
- [18]深圳市国有资产管理委员会.2024年深圳国资国企以新质生产力持续赋能高质量发展[EB/OL]. (2025-01-27)[2025-03-20]. <http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n2588129/c32690260/content.html>.
- [19]冯辉. 竞争中立: 国企改革、贸易投资新规则与国
- 家间制度竞争[J]. 环球法律评论, 2016(2): 152-163.
- [20]石静霞. 国际贸易投资规则的再构建及中国的因应[J]. 中国社会科学, 2015(9): 128-145.
- [21]叶卫平. 财政补贴、产业促进与公平竞争审查[J]. 交大法学, 2021(4): 5-15.
- [22]王怀勇, 张丁月. 双循环新发展格局下文化产业促进的法治问题[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2022(4): 60-67.
- [23]邢会强. 政策增长与法律空洞化: 以经济法为例的观察[J]. 法治与社会发展, 2012(3): 117-132.

【责任编辑 邱佛梅】

Legislative Value, Implementation Experience and Future Directions of Industrial Promotion Law: A Case Study of Shenzhen

LI Zhaohui

Abstract: Against the backdrop of accelerating technological development, economic restructuring, and intensifying regional competition, industrial promotion laws are gaining increasing attention to accelerate industrial transformation and upgrading. This has led to ongoing discussions on the relationship between state regulation and market mechanisms, the balance between industrial promotion and fair competition, the boundaries between law and policy, legislative innovation and adherence to legal normative structures, and the implementation of “soft law”. Shenzhen’s industrial promotion regulations, driven by the pursuit of excellence and accommodating a wider range of possibilities, exhibit “soft law” and forward-looking features in their formal provisions. Their substantive content focuses on functional promotion and multifaceted co-promotion, shifting industrial promotion from external government intervention to strengthening endogenous drivers, thus possessing unique value. In the specific implementation of these regulations, Shenzhen prioritizes the detailed provisions of regulatory documents, with the government as the primary implementing body. State-owned enterprises (SOEs) play a vital role, stimulating the vitality of social organizations and enterprises, fostering a synergistic promotional force, and achieving the hardening of “soft law”. The Shenzhen Special Economic Zone’s 45 year foundation of a first-class law-based government, a strong foundation of state-owned capital, the institutional foundation established through local SOE reforms, and a well-developed social network provide a guarantee for the implementation of these regulations, which lack liability clauses. Nonetheless, as a new form of legislation, the formulation and implementation of the Industrial Promotion Law still face theoretical difficulties and practical challenges. In the process of exploring the transformation of industrial promotion from policy-based governance to rule of law, it is necessary to further identify the legislative value goals and explore ways to enhance enforceability, coordinate legislation with a holistic approach, better embed functional promotion policies and measures into the market, and make them the driving force for the market mechanism to play its role, thereby promoting the sustainable development of the industry and the improvement of the modern industrial system.

Keywords: industrial promotion law; soft law; functional promotion; multiple-party joint promotion; fair competition; market mechanism