



开栏的话：自改革开放以来特别是党的十八大以来，党中央、国务院出台了一系列促进民营经济持续、健康发展的政策，民营经济在国民经济中的地位、作用持续提升。2025年2月17日，习近平总书记在民营企业座谈会上强调，党和国家保证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，促进各种所有制经济优势互补、共同发展，促进非公有制经济健康发展和非公有制经济人士健康成长。2025年5月20日起施行的

《中华人民共和国民营经济促进法》是党和国家有关民营经济健康发展政策的法律化，体现了党中央、国务院对民营经济组织及其企业家的深切关爱。在审判执行工作中持续落实好党中央对民营经济发展的决策部署，结合司法审判工作实际，切实抓好民营经济促进法的具体实施，首先需要准确理解民营经济促进法。为此，本刊特别开设“民营经济促进法专家解读”专栏，约请知名法学专家，对民营经济促进法进行全面解读。敬请关注。

民营经济科技创新的制度保障全方位增强



◇ 第十四届全国人大代表
中国科学院大学讲席教授、
知识产权学院院长 马一德

一、民营经济科技创新的国家战略支持和基础设施保障

改革开放以来，我国形成了以企业为创新主体、市场为导向、产学研结合的国家创新体系，其中一条基本经验就是将企业创新主体地位和国家战略科技力量的战略引领保障功能充分结合。在新一轮科技革命背景下，科技创新向极宏观拓展、向极微观深入、向极端条件迈进、向极综合交叉发力，更加需要充分发挥社会主义市场经济集中力量办大事的制度优越性。党中央提出要“构建社会主义市场经济条件下关键核心技术攻关新型举国体制”，成为了新时代我国科技创新体系中具有基础性意义的制度安排。一方面需要统筹国家战略科技力量、资源平台，强化关键核心技术攻关，另一方面也需要充分发挥民营经济熟悉市场需求和对技术研发趋势敏感性的独特优势，让市场无形之手与政府有形之手在新型举国体制的运作过程中相互协同与耦合。为此，党的二十届三中全会提出，“完善民营企业参与国家重大项目建设长效机制”“支持有能力的民营企业牵头承担国家重大技术攻关任务，向民营企业进一步开放国家重大科研基础设施”。

在此背景下，民营经济促进法以法律形式明确确立了民营经济在国家科技创新体系中的重要地位与制度角色。第二十七条提出，国家鼓励民营企业积极参与基础性、前沿性研究和关键核心技术攻关，引导其面向国家重大战略需求和全球科技发展前沿配置创新资源。这一制度导向不仅强化了企业作为科技创新主体的地位，也突出了以市场为基础、企业为主体的创新资源配置机制的决定性作用，构建起更加多元化、开放化的创新组织结构。这一制度型开放，标志着我国“新型举国体制”实现从“以国家队为中心”向“多元主体协同参与”的重要演进，民营经济被纳入国家科技基础设施体系之中的制度结构内的重要构成力量。

该法第二十七条至第三十条系统提出了将国家科研基础设施、共性技术平台、数字资源、标准规范等“创新底座”全面向民营企业开放的制度安排。这一制度设计，不仅为民营企业融入国家战略科技力量提供了现实路径，也在更深层次上体现出我国社会主义市场经济条件下“集中力量办大事”的制度优势向更广泛的经济主体延伸，释放出制度红利。国家重大科研平台、共性技术平台、公共数据资源和标准体系的共享机制，有助于构建起政府引导、企业主导、高校与

科研机构协同攻关的创新生态，加快科技资源要素在更大范围内的自由流动与高效配置，实现从科研基础到成果应用的全链条联动与转化。这种基础设施层级的“体制对接”，不仅拓宽了民营企业科技创新的成长通道，也推动体制内集中攻关能力与体制外市场机制优势的深度融合，使民营企业能够在更高起点上参与国家重大科技工程、突破产业关键环节，成为支撑我国高质量发展的增量力量，真正实现国家战略引领与市场创新驱动的双向联动、彼此增益。

二、民营经济科技创新的成果转化保障

科技成果转化是实现创新价值、提升产业效能的关键环节。当前在创新驱动发展战略实施过程中，面临的一个突出问题正是成果“转化难”，大量科技创新成果滞留在实验室和专利文本，未能有效转化为现实生产力，成为制约民营经济高质量发展的结构性瓶颈。因为，科技成果转化本身是一个从创新链向产业链延伸的复杂过程，涉及成果形成、评估测试、中试验证、初步投放乃至市场规模化等多个环节，技术风险高、周期长、投入大，企业特别是中小民营企业往往缺乏足够资源与能力承担该过程；金融资本因难以评估技术价值和风险，通常也难以有效介入。技术成果由此滞留在“死亡之谷”或“达尔文之海”，无法顺利跨越从“实验室”到“市场端”的鸿沟。

为此，党的二十届三中全会明确提出，要深化科技成果转化机制改革，加强国家技术转移体系建设。民营经济促进法将此政策要求落实为具体的制度安排，第三十一条明确提出支持民营企业加强新技术应用，鼓励开展新产品、新服务、新模式的试验示范，发挥技术市场和中介机构作用，推动科技成果多路径、多方式推广应用。其对政府保障科技成果转化提出了两方面的积极要求：

一是在制度层面，要为民营经济“技术试错”松绑赋能，积极回应新兴技术对行政监管的现实挑战和要求。例如，近年来，我国在金融科技、智能汽车、人工智能等重点领域积极引入“沙盒监管”理念，探索“有限豁免+风险测试”的制度安排，为科技成果提供真实应用环境、探索可控落地路径。这种全过程、动态化的探索，有助于推动民营企业的原创成果加速转化为产业化产品。

二是在市场层面，要求政府充分发挥政策引导作用，推动完善技术市场和中介服务体

系。须依靠高效、专业、系统的技术转移交易平台。当前，我国技术市场体系尚不完善，交易规则、服务功能、信用评价等方面仍有待健全。未来需要推动建立统一开放、规范透明的技术交易平台，培育专业化技术经纪机构，形成涵盖技术撮合、知识产权评估、质押融资等环节的一体化成果转化服务体系。针对当前科技成果转化现实问题，民营经济促进法以立法的形式作出了总体规划、提供了制度方案。

三、民营经济科技创新的人才保障

党的二十大提出，“科技是第一生产力、人才是第一资源、创新是第一动力”，科技创新竞争本质上是人才竞争。民营经济作为吸纳就业、集聚人才、推动创新的重要力量，其持续发展离不开高质量人才的支撑。民营经济促进法围绕人才的培养、引进、使用和服务保障作出系统制度安排，构建起了服务民营经济科技创新的人才支撑体系。

该法第三十二条明确提出，鼓励民营经济组织积极培养和使用知识型、技能型、创新型人才，特别是在关键岗位和关键工序中重用高技能人才，推动高素质产业工人队伍建设。这不仅回应了民营企业在推进技术升级和智能制造中的现实需求，更体现出对人才“自育自用”的制度鼓励。民营企业在大量承担高技能人才、应用型工程师、复合型人才培养任务的同时，也将为国家科技人才体系提供重要的人才储备与实践平台，成为我国科技人才供给结构中的关键支撑力量。

该法第四十九条则从人才供给端发力，提出要创新人才培养模式，鼓励高等学校、科研院所、职业学校和各类实训基地，围绕民营经济发展需求构建协同育人机制。这一制度安排有助于打通教育链、人才链与产业链、创新链之间的堵点，推动形成产教融合、校企协同的新型人才培养格局，为民营经济高质量发展持续输送适配性强的科技与技术人才。在人力资源服务机制方面，立法要求人社部门建立健全人才服务体系，搭建用工对接平台，提高供需匹配效率，缓解“招工难”“用工荒”问题。要求各级政府完善职称评审、人才激励和服务保障政策，畅通民营企业职称评定、人才落户等方面的制度通道，推动民营企业与其他所有制经济组织在人才政策上享有平等待遇，为民营企业引才、育才、留才提供全生命周期的制度支持。

四、民营经济科技创新的知识产权保障

知识产权是创新成果价值实现的关键桥梁，是以市场为导向配置创新资源的制度核心。党的十八大以来，习近平总书记多次强调，“创新是引领发展的第一动力，保护知识产权就是保护创新”“加强知识产权保护。这是完善产权保护制度最重要的内容，也是提高中国经济竞争力最大的激励。”对民营企业而言，唯有产权清晰、保护有力，其科技创新的积极性、主动性与成果转化能力方能真正释放。

伴随国家创新驱动发展战略的深入推进，我国知识产权保护体系已实现由“有”到“优”的战略跃升。从立法层面看，专利法、著作权法、商标法、反不正当竞争法等立法得到了全方位完善；从司法层面看，以知识产权法院和专门审判机构为代表的专业化体系不断推进，裁判标准更加统一，产权保护效率显著提升；从行政保护到协同执法、从国内维权到海外预警，我国知识产权制度在保护范围、机制效率与服务能力方面实现了全链条优化，成为支撑国家科技战略与民营经济创新发展的重要法治基础。

在此背景下，民营经济促进法对知识产权保护作出更为明确和系统的规定，提出国家要加强对民营经济组织及其经营者原始创新的保护，实施惩罚性赔偿机制，依法打击针对商标权、专利权、著作权、商业秘密的侵权行为，建立覆盖权利认定、侵权惩治、纠纷化解等环节的知识产权全链条保护体系。这不仅是对现有知识产权法律体系的延展完善，更是国家履行对民营企业产权保护义务的法治承诺。通过将知识产权保护要求由政策倡导上升为民营经济促进的法定义务，民营经济促进法赋予了民营企业依法主张严格保护的权利基础，增强了产权保护的制度确定性和可预期性，实现了制度供给与企业实际需求的高效对接。这不仅为民营企业开展高风险创新活动提供了法治安全阀，也在更深层次上夯实了创新型国家建设的资本信心基础，为激发全社会创新活力营造了更加公平、稳定、可持续的制度环境。



问题探讨

◇ 张琦 吴昂

虚假诉讼，一般是指单独或与他人恶意串通，采取伪造证据、虚假陈述等手段捏造民事案件基本事实，虚构民事纠纷，向人民法院提起民事诉讼，损害国家利益、社会公共利益或者他人合法权益，妨害司法秩序的不法行为。2021年以来，最高人民法院在刑法、民事诉讼法等法律基础上，单独或与最高人民检察院联合出台一系列司法解释文件、初步构建起覆盖诉前、诉中、诉后各环节的虚假诉讼治理机制。司法实践中，虚假诉讼仍然时有发生，对其治理尚未达到理想状况。笔者认为，通过系统化思维，构建“事前预警-事中阻断-事后监督”的全链条治理机制，对于加强虚假诉讼治理具有积极意义。

一、虚假诉讼的成因及危害

虚假诉讼的发生是多种因素共同作用的结果，可归纳为以下几点。第一，利益驱动下的道德失范。虚假诉讼是市场主体逐利本能的正当伸张到司法活动中的直接体现，在利益驱动下虚假诉讼成为一些市场主体追逐不当利益的“快捷方式”。例如，在民间借贷纠纷案件中，行为人通过虚增债务金额、制造银行流水痕迹，将50万元借款“包装”成500万元债务；在执行异议之诉案件中，当事人串通虚构优先受偿权，导致真实债权人权益受损。类似上述道德失范行为在社会

诚信体系不完善的情况下极易滋生，尤其是行为人以可能获益远高于违法成本时，提起虚假诉讼成为捷径。

第二，诉讼模式和调解制度被不当利用。在当事人主义诉讼模式下，法官的中立地位在某种程度上或者某些情况下为当事人双方恶意串通或单方虚构案件事实提供了客观“便利”，当事人有机会利用诉讼模式的运行机理，采取多种手段打破原告、被告双方对立均衡的结构，达到虚假诉讼的非法目的。另外，部分当事人利用调解制度故意设置调解陷阱，使人防不胜防。不仅如此，有的法官在调解中追求快速结案，在查明事实时过于强调当事人意思自治，未能对案件事实进行全面充分审查，也为虚假诉讼乘虚而入创造了条件。

第三，审查机制存在不足之处。受多种因素影响，现有审查机制难以有效规制虚假诉讼。例如，在立案阶段，形式审查难以穿透精心设计的虚假材料；在庭审阶段，虚假诉讼双方往往进行“默契表演”，出现被告主动自认不利事实的情形。

虚假诉讼的影响十分恶劣，既会给司法公信力带来严重伤害，也会造成司法资源的极大浪费，对社会诚信体系造成冲击，还会直接损害第三方的合法权益。虚假诉讼的诸多危害，要求我们必须予以重视并严格规制。

二、虚假诉讼的治理困境

在诉前阶段，立案审查主要对管辖、诉讼主体适格性、案由、标的、调解可能性等进行初步形式判断，不会深入审查是否涉嫌

虚假诉讼，仅靠当事人自觉难以有效拦截虚假诉讼。

在诉中阶段，对虚假诉讼的识别、调查、认定等存在资源有限、能力不足等问题，启动审查较难。即便发现虚假诉讼线索启动审查程序，但在缺少证据、受审方缺席、对方当事人自认、双方当事人主张调解等情况下，通常也较难认定虚假诉讼行为成立。

在诉后阶段，第三人撤销之诉、执行异议之诉、申请再审等均可作为案外受害人提供救济路径，但实践中上述方式并未完全发挥作用。检察机关多以其他刑事犯罪或当事人申诉为案件发现机制，监督效果也并不乐观。

三、虚假诉讼治理机制的系统优化

面对虚假诉讼识别与防治存在较多困难的客观现实，构建“事前预警-事中阻断-事后监督”的全链条治理机制，通过系统化思维实现对虚假诉讼的全流程治理，具有积极意义。一是激活多元规制主体。虚假诉讼防治是一项复杂工程，既需要法院主动作为，也离不开各方协同配合。要充分考虑激发私权利主体的自主性，调动公权力主体的积极性，使多元主体在虚假诉讼的防治中形成配合与互补。二是妥善布置规制节点。诉讼作为历时较长的程序性活动，存在着多个关键时间节点，这些节点都是防治虚假诉讼的切入口。要以最大化规制效果为目标，设置最适合各主体发挥作用的时间节点。三是综合多种规制方式。目前识别与治理虚假诉讼的手段已较为丰富，但尚未完全起到预期

作用。对此，要注重改善事前、事中、事后防治措施的实际效果，综合预防、引导、制止、惩戒等多种措施间的关系，以发挥整体效用。

在具体举措方面，可考虑采取如下多重措施，优化虚假诉讼治理的多阶层规制机制。第一，激发当事人的自觉意识。在当事人起诉时，可要求当事人签署保证书，使当事人认识到违反真实诉讼义务需承担相应法律责任。例如，河南法院就在“诉讼风险提示书”中告知故意制造、参与虚假诉讼的法律责任，引导当事人依法行使诉权。

第二，立案阶段的初步筛查。在立案阶段，应对部分虚假诉讼集中发生的领域或民间借贷纠纷、离婚财产分割、企业破产债权申报等给予高度关注。可重点关注案件类型与当事人关系的异常性，如当事人存在亲属关系、关联企业关系或短期内频繁诉讼，以及证据材料是否存在明显的形式异常，如借款合同无实际转账记录，或大额现金支付无凭证，证据形成时间与诉讼时间矛盾等。若发现存在异常，可标记诉讼风险并并行核实，尽量避免将问题案件转给承办法官。

第三，审理阶段的深度审查。案件审理阶段是发现和治理虚假诉讼的关键场域，在此阶段应注重强化对证据的实质审查。例如，可对“自认”规则的适用进行限制，要求当事人对关键事实提供充分验证；对“孤证”“间接证据”进行交叉验证，要求当事人提供银行流水、通讯记录等辅助证据；对专业性证据如鉴定报告、审计结论等引入第三方复核机制。同时，庭审中还要注意观察当事人的行为，关注

当事人陈述是否存在时间线矛盾、细节模糊等异常，并对共同申请延期举证、共同要求调解等“默契”行为保持警惕。另外，在发现涉嫌虚假诉讼时，可向检察机关提出参诉建议，由检察机关开展诉中监督，凝聚法、检合力将事后纠错转变为事中监测。

第四，提升诉后检察监督质效。检察机关可探索建立针对虚假诉讼的常态化监督机制，通过完善线索发现机制、增加主动监督手段、细化检察监督标准等多种方式，充分发挥虚假诉讼检察监督职能。

第五，推动诉讼诚信体系建设。可通过加强诉讼诚信教育，提高当事人的诚信意识和法律意识，使当事人认识到虚假诉讼的危害性和违法性。同时，可建立诚信档案或失信惩戒机制，降低违法行为人的信用评价。例如，河南法院建立了虚假诉讼黑名单制度，定期汇总、更新虚假诉讼违法人员名单，并在审判流程系统中同步，以及时提示案件风险。另外，还可针对逃避债、恶意侵权等类型的虚假诉讼建立法定赔偿制度，增加行为人的违法成本，遏制虚假诉讼行为的发生。

总之，虚假诉讼严重影响了司法公正和司法权威，通过加强事前预防、强化司法审查、完善监督机制和加强诚信体系建设等多方面举措，可以提高法院对虚假诉讼的防范和打击能力，保障当事人的合法权益，维护司法的公正与权威。随着相关规则的不断完善以及人工智能、大数据技术的深度应用，虚假诉讼的生存空间必将进一步被压缩，诉讼氛围亦将得到长效净化。

（作者单位：河南省高级人民法院）