

# 中共中央 国务院 关于营造更好发展环境支持民营企业改革发展的意见

(2019年12月4日)

改革开放40多年来，民营企业在推动发展、促进创新、增加就业、改善民生和扩大开放等方面发挥了不可替代的作用。民营经济已经成为我国公有制为主体多种所有制经济共同发展的重要组成部分。为进一步激发民营企业活力和创造力，充分发挥民营经济在推进供给侧结构性改革、推动高质量发展、建设现代化经济体系中的重要作用，现就营造更好发展环境支持民营企业改革发展提出如下意见。

## 一、总体要求

**(一)指导思想。**以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，深入落实习近平总书记在民营企业座谈会上的重要讲话精神，坚持和完善社会主义基本经济制度，坚持“两个毫不动摇”，坚持新发展理念，坚持以供给侧结构性改革为主线，营造市场化、法治化、国际化营商环境，保障民营企业依法平等使用资源要素、公开公平公正参与竞争、同等受到法律保护，推动民营企业改革创新、转型升级、健康发展，让民营经济创新源泉充分涌流，让民营企业创造活力充分迸发，为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦作出更大贡献。

**(二)基本原则。**坚持公平竞争，对各类市场主体一视同仁，营造公平竞争的市场环境、政策环境、法治环境，确保权利平等、机会平等、规则平等；遵循市场规律，处理好政府与市场的关系，强化竞争政策的基础性地位，注重采用市场化手段，通过市场竞争实现企业优胜劣汰和资源优化配置，促进市场秩序规范；支持改革创新，鼓励和引导民营企业加快转型升级，深化供给侧结构性改革，不断提升技术创新能力和核心竞争力；加强法治保障，依法保护民营企业和企业家的合法权益，推动民营企业筑牢守法合规经营底线。

## 二、优化公平竞争的市场环境

**(三)进一步放开民营企业市场准入。**深化“放管服”改革，进一步精简市场准入行政审批事项，不得额外对民营企业设置准入条件。全面落实放宽民营企业市场准入的政策措施，持续跟踪、定期评估市场准入有关政策落实情况，全面排查、系统清理各类显性和隐性壁垒。在电力、电信、铁路、石油、天然气等重点行业和领域，放开竞争性业务，进一步引入市场竞争机制。支持民营企业以参股形式开展基础设施电信运营业务，以控股或参股形式开展发电配电售电业务。支持民营企业进入油气勘探开发、炼化和销售领域，建设原油、天然气、成品油储运和管道输送等基础设施。支持符合条件的企业参与原油进口、成品油出口。在基础设施、社会事业、金融服务业等领域大幅放宽市场准入。上述行业、领域相关职能部门要研究制定民营企业分行业、分领域、分业务市场准入具体路径和办法，明确路线图和时间表。

**(四)实施公平统一的市场监管制度。**进一步规范失信联合惩戒对象纳入标准和程序，建立完善信用修复机制

和异议制度，规范信用核查和联合惩戒。加强优化营商环境涉及的法规规章备案审查。深入推进部门联合“双随机、一公开”监管，推行信用监管和“互联网+监管”改革，细化明确行政执法程序，规范执法自由裁量权，严格规范公正文明执法。完善垄断性中介管理制度，清理强制性重复鉴定评估。深化要素市场化配置体制机制改革，健全市场化要素价格形成和传导机制，保障民营企业平等获得资源要素。

**(五)强化公平竞争审查制度刚性约束。**坚持存量清理和增量审查并重，持续清理和废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，加快清理与企业性质挂钩的行业准入、资质标准、产业补贴等规定和做法。推进产业政策由差异化、选择性向普惠化、功能性转变。严格审查新出台的政策措施，建立规范流程，引入第三方开展评估审查。建立面向各类市场主体的有违公平竞争问题的投诉举报和处理回应机制并及时向社会公布处理情况。

**(六)破除招投标隐性壁垒。**对具备相应资质条件的企业，不得设置与业务能力无关的企业规模门槛和明显超过招标项目要求的业绩门槛等。完善招投标程序监督与信息公开制度，对依法依规完成的招标，不得以中标企业性质为由对招标责任人进行追责。

## 三、完善精准有效的政策环境

**(七)进一步减轻企业税费负担。**切实落实更大规模减税降费，实施好降低增值税税率、扩大享受税收优惠小微企业范围、加大研发费用加计扣除力度、降低社保费率等政策，实质性降低企业负担。建立完善监督检查清单制度，落实涉企收费清单制度，清理违规涉企收费、摊派事项和各类评比达标活动，加大力度清理整治第三方截留减税降费红利等行为，进一步畅通减税降费政策传导机制，切实降低民营企业成本费用。既要以最严格的标准防范逃避税，又要避免因为不当征税影响企业正常运行。

**(八)健全银行业金融机构服务民营企业体系。**进一步提高金融结构与经济结构匹配度，支持发展以中小微民营企业为主要服务对象的中小金融机构。深化联合授信试点，鼓励银行与民营企业构建中长期银企关系。健全授信尽职免责机制，在内部绩效考核制度中落实对小微企业贷款不良容忍的监管政策。强化考核激励，合理增加信用贷款，鼓励银行提前主动对接企业续贷需求，进一步降低民营和小微企业综合融资成本。

**(九)完善民营企业直接融资支持制度。**完善股票发行和再融资制度，提高民营企业首发上市和再融资审核效率。积极鼓励符合条件的民营企业在科创板上市。深化创业板、新三板改革，服务民营企业持续发展。支持服务民营企业的区域性股权市场建设。支持民营企业发行债券，降低可转债发行门槛。在依法合规的前提下，支持资管产品和保险资金通过投资私募股权基金等方式积极参与民营企业纾困。鼓励通过债务重组等方式合力化解股票质押风险。积极吸引社

会力量参与民营企业债转股。

**(十)健全民营企业融资增信支持体系。**推进依托供应链的票据、订单等动产质押融资，鼓励第三方建立供应链综合服务平台。民营企业、中小企业以应收账款申请担保融资的，国家机关、事业单位和大型企业等应付款方应当及时确认债权债务关系。推动抵质押登记流程简便化、标准化、规范化，建立统一的动产和权利担保登记公示系统。积极探索建立为优质民营企业增信的新机制，鼓励有条件的地区设立中小民营企业风险补偿基金，研究推出民营企业增信示范项目。发展民营企业债券融资支持工具，以市场化方式增信支持民营企业融资。

**(十一)建立清理和防止拖欠账款长效机制。**各级政府、大型国有企业要依法履行与民营企业、中小企业签订的协议和合同，不得违背民营企业、中小企业真实意愿或在约定的付款方式之外以承兑汇票等形式延长付款期限。加快及时支付款项有关立法，建立拖欠账款问题约束惩戒机制，通过审计监察和信用体系建设，提高政府部门和国有企业的拖欠失信成本，对拖欠民营企业、中小企业款项的责任人严肃问责。

## 四、健全平等保护的法治环境

**(十二)健全执法司法对民营企业的平等保护机制。**加大对民营企业的刑事保护力度，依法惩治侵犯民营企业投资者、管理者和从业人员合法权益的违法犯罪行为。提高司法审判和执行效率，防止因诉讼拖延影响企业生产经营。保障民营企业家在协助纪检监察机关审查调查时的人身和财产权合法权益。健全知识产权侵权惩罚性赔偿制度，完善诉讼证据规则、证据披露以及证据妨碍排除规则。

**(十三)保护民营企业和企业家合法财产。**严格按照法定程序采取查封、扣押、冻结等措施，依法严格区分违法所得、其他涉案财产与合法财产，严格区分企业法人财产与股东个人财产，严格区分涉案人员个人财产与家庭成员财产，持续甄别纠正侵犯民营企业和企业家人身财产权的冤错案件。建立涉政府产权纠纷治理长效机制。

## 五、鼓励引导民营企业改革创新

**(十四)引导民营企业深化改革。**鼓励有条件的民营企业加快建立治理结构合理、股东行为规范、内部约束有效、运行高效灵活的现代企业制度，重用发挥公司律师和法律顾问作用。鼓励民营企业制定规范的公司章程，完善公司股东会、董事会、监事会等制度，明确各自职权及议事规则。鼓励民营企业完善内部激励约束机制，规范优化业务流程和组织结构，建立科学规范的劳动用工、收入分配制度，推动质量、品牌、财务、营销等精细化管理。

**(十五)支持民营企业加强创新。**鼓励民营企业独立或与有关方面联合承担国家各类科研项目，参与国家重大科学技术项目攻关，通过实施技术改造转化创新成果。各级政府组织实

施科技创新、技术转化等项目时，要平等对待不同所有制企业。加快向民营企业开放国家重大科研基础设施和大型科研仪器。在标准制定、复审过程中保障民营企业平等参与。系统清理与企业性质挂钩的职称评定、奖项申报、福利保障等规定，畅通科技创新人才向民营企业流动渠道。在人才引进政策方面对民营企业一视同仁，支持民营企业引进海外高层次人才。

**(十六)鼓励民营企业转型升级优化重组。**鼓励民营企业因地制宜聚焦主业加快转型升级。优化企业兼并重组市场环境，支持民营企业做优做强，培育更多具有全球竞争力的世界一流企业。支持民营企业参与国有企业改革。引导中小民营企业走“专精特新”发展之路。畅通市场化退出渠道，完善企业破产清算和重整等法律制度，提高注销登记便利度，进一步做好“僵尸企业”处置工作。

**(十七)完善民营企业参与国家重大战略实施机制。**鼓励民营企业积极参与共建“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、黄河流域生态保护和高质量发展、推进海南全面深化改革开放等重大国家战略，积极参与乡村振兴战略。在重大规划、重大项目、重大工程、重大活动中积极吸引民营企业参与。

## 六、促进民营企业规范健康发展

**(十八)引导民营企业聚精会神办实业。**营造实干兴邦、实业报国的良好社会氛围，鼓励支持民营企业家心无旁骛做实业。引导民营企业提高战略规划和执行能力，弘扬工匠精神，通过聚焦实业、做精主业不断提升企业发展质量。大力弘扬爱国敬业、遵纪守法、艰苦奋斗、创新发展、专注品质、追求卓越、诚信守约、履行责任、勇于担当、服务社会的优秀企业家精神，认真总结梳理宣传一批典型案例，发挥示范带动作用。

**(十九)推动民营企业守法合规经营。**民营企业要筑牢守法合规经营底线，依法经营、依法治企、依法维权，认真履行环境保护、安全生产、职工权益保障等责任。民营企业走出去要遵法守法、合规经营，塑造良好形象。

**(二十)推动民营企业积极履行社会责任。**引导民营企业重信誉、守信用、讲信义，自觉强化信用管理，及时进行信息披露。支持民营企业赴革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区和中西部、东北地区投资兴业，引导民营企业参与对口支援和帮扶工作。鼓励民营企业积极参与社会公益、慈善事业。

**(二十一)引导民营企业家健康成长。**民营企业家要加强自我学习、自我教育、自我提升，珍视自身社会形象，热爱祖国、热爱人民、热爱中国共产党，把守法诚信作为安身立命之本，积极践行社会主义核心价值观。要加强对民营企业家特别是年轻一代民营企业家的理想信念教育，实施年轻一代民营企业家健康成长促进计划，支持帮助民营企业家实现事业新老交接和有序传承。

## 七、构建亲清政商关系

**(二十二)建立规范化机制化政企**

**沟通渠道。**地方各级党政主要负责同志要采取多种方式经常听取民营企业意见和诉求，畅通行业协会商会、人民团体在畅通民营企业与政府沟通等方面发挥建设性作用，支持优秀民营企业家在群团组织中兼职。

**(二十三)完善涉企政策制定和执行机制。**制定实施涉企政策时，要充分听取相关企业意见建议。保持政策连续性稳定性，健全涉企政策全流程评估制度，完善涉企政策调整程序，根据实际设置合理过渡期，给企业留出必要的适应调整时间。政策执行要坚特实事求是，不搞“一刀切”。

**(二十四)创新民营企业服务模式。**进一步提升政府服务意识和能力，鼓励各级政府编制政务服务事项清单并向社会公布。维护市场竞争秩序，完善陷入困境优质企业的救助机制，建立政务服务“好差评”制度。完善对民营企业全生命周期的服务模式和服务链条。

**(二十五)建立政府诚信履约机制。**各级政府要认真履行在招商引资、政府与社会资本合作等活动中与民营企业依法签订的各类合同。建立政府失信责任追溯和承担机制，对民企因国家利益、公共利益或其他法定事由需要改变政府承诺和合同约定而受到的损失，要依法予以补偿。

## 八、组织保障

**(二十六)建立健全民营企业党建工作机制。**坚持党对支持民营企业改革发展的领导，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，教育引导民营企业和企业家拥护党的领导，支持企业党建工作。指导民营企业设立党组织，积极探索创新党建工作方式，围绕宣传贯彻党的路线方针政策、团结凝聚职工群众、维护各方合法权益、建设先进企业文化、促进企业健康发展等开展工作，充分发挥党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用，努力提升民营企业党的组织和工作覆盖质量。

**(二十七)完善支持民营企业改革发展工作机制。**建立支持民营企业改革发展的领导协调机制。将支持民营企业发展相关指标纳入高质量发展绩效评价体系。加强民营经济统计监测和分析工作。开展面向民营企业家的政策培训。

**(二十八)健全舆论引导和示范引领工作机制。**加强舆论引导，主动讲好民营企业和企业家故事，坚决抵制、及时批驳澄清质疑社会主义基本经济制度、否定民营经济的错误言论。在各类评选表彰活动中，平等对待优秀民营企业和企业家。研究支持改革发展标杆民营企业和民营经济示范城市，充分发挥示范带动作用。

各地区各部门要充分认识营造更好发展环境支持民营企业改革发展的的重要性，切实把思想和行动统一到党中央、国务院的决策部署上来，加强组织领导，完善工作机制，制定具体措施，认真抓好本意见的贯彻落实。国家发展改革委将会同有关部门适时对支持民营企业发展政策落实情况进行评估，重大情况及时向党中央、国务院报告。

(新华社北京12月22日电)

意见在放开市场准入方面作出一系列具体安排，提出研究制定民营企业分行业、分领域、分业务市场准入具体路径和办法，明确路线图和时间表。

“具有极强操作性和针对性，对于在相关行业领域建立竞争性市场机制、开展公平的竞争，意义重大。”王曙光说。

意见明确，实施公平统一的市场监管制度，深化要素市场化配置体制机制改革，强化公平竞争审查制度刚性约束，坚持存量清理和增量审查并重，推进产业政策由差异化、选择性向普惠化、功能性转变；破除招投标隐性壁垒。

联想集团创始人柳传志说，意见从始至终强调保障民营企业公开公平公正参与市场竞争，抓住了支持民营企业发展关键。

下转A14版▶

（据新华社北京12月22日电 记者安蓓）

# 营造市场化、法治化、制度化长期稳定发展环境

## ——聚焦中央支持民营企业改革发展的意见出台

《中共中央 国务院关于营造更好发展环境支持民营企业改革发展的意见》22日公布。意见围绕营造市场化、法治化、制度化长期稳定发展环境，推动民营企业改革创新、转型升级、健康发展，提出一系列有分量的政策措施。

意见的出台有何重大意义？有哪些看点？记者采访了相关部门、专家及企业家。

为民营经济发展提供长期性稳定性、系统性制度框架

改革开放40多年来，民营经济已经成为我国经济制度的内在要素，社会主义市场经济发展的重大成果，推动社会主义市场经济发展的重大力量。国家发展改革委有关负责人说，意见兼顾管用、有效和长期制度建设，提出一系列有分量的政策措施，力求为民

营企业营造更好发展环境。

2018年11月1日，习近平总书记主持召开民营企业座谈会并发表重要讲话，充分肯定我国民营经济的重要地位和作用，表明我们党坚持基本经济制度、坚持“两个毫不动摇”的坚定立场，提出有力举措，为民营企业未来发展指明方向。

党的十九届四中全会坚持和完善社会主义基本经济制度，提出健全支持民营经济、外商投资企业发展的法治环境，完善构建亲清政商关系的政策体系，健全支持中小企业发展制度，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。

“在国内环境发生深刻变化的背景下，民营经济发展面临一定困难和问题。”中国(海南)改革发展研究院院长迟福林说，进一步稳定各方预期、激发民营企业活力和创造力，破解民营经济规模小、发展粗放、国际竞争力

和异议制度，成为推进供给侧结构性改革、实现高质量发展、应对外部变局的重大课题。

党的十八大以来，围绕民营企业的产权保护、企业家精神等重大课题，中央接连出台重要文件。2016年，《中共中央 国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》出台。2017年，《中共中央 国务院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》出台。

北京大学经济学院教授王曙光说，这体现出中央致力于为民营经济改革发展提供长期制度保障、增强民营企业改革发展的信心的深刻用意。“加上此次意见，‘三连炮’释放强烈信号，要为民营经济发展提供长期性、稳定性、系统性制度框架。”王曙光说。

“民营企业最大的心愿，就是公平的竞争环境和包容的政策环境。”腾讯

公司董事会主席、首席执行官马化腾说，意见从优化环境、健全法治、转型升级等多方面建立起完整、科学的政策框架，为民营企业发展提供宽松稳定的环境。

“具有极强操作性和针对性，对于在相关行业领域建立竞争性市场机制、开展公平的竞争，意义重大。”王曙光说。

意见明确，实施公平统一的市场监管制度，深化要素市场化配置体制机制改革，强化公平竞争审查制度刚性约束，坚持存量清理和增量审查并重，推进产业政策由差异化、选择性向普惠化、功能性转变；破除招投标隐性壁垒。

联想集团创始人柳传志说，意见从始至终强调保障民营企业公开公平公正参与市场竞争，抓住了支持民营企业发展关键。

下转A14版▶

（据新华社北京12月22日电 记者安蓓）

## 让民营经济活力充分迸发

### ——专访国家发展改革委有关负责人

《中共中央 国务院关于营造更好发展环境支持民营企业改革发展的意见》22日公布。意见出台的背景和意义是什么？有哪些重要改革突破？如何落实？记者专访了国家发展改革委有关负责人。

### 力求为民营企业营造更好发展环境

问：全社会对民营企业发展高度关注。中央专门出台文件支持民营企业发展，有何深意？

答：改革开放40余年，民营经济已成为我国经济制度的内在要素，社会主义市场经济发展的重大成果，推动社会主义市场经济发展的重大力量。营造更好发展环境，支持民营企业改革发展，对于进一步激发民营企业活力和创造力、推进供给侧结构性改革、推动高质量发展、建设现代化经济体系具有重要意义。

意见围绕营造市场化、法治化、国际化营商环境，推动民营企业改革创新、转型升级、健康发展，提出一系列改革措施。主要有三方面考虑：

第一，民营企业是推动经济社会发展的重要力量。

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，90%以上的企业数量，已成为创业就业的主要领域、技术创新的重要主体、国家税收的重要来源，为社会主义经济发展、政府职能转变、农村富余劳动力转移、国际市场开拓等发挥了重要作用。

第二，民营企业还面临一些困难与制约。

一段时间以来，一些民营企业在经营发展中遇到不少困难和问题。这些困难和问题是外部因素和内部因素、客观原因和主观原因等多重矛盾问题叠加的结果。

准入难、融资难、回款难、中标难、维权难、转型难等一些发展中的困难、前进中的问题、成长中的烦恼仍然困扰着民营企业，影响民营企业的高质量发展，迫切需要完善有关制度，出台切实管用的政策举措加以破解。

第三，党中央、国务院高度重视支持民营企业发展工作。

意见兼顾目标导向和问题导向，在做好与现有政策体系衔接的基础上，结合我国经济面临的新形势、高质量发展对民营企业的新要求，兼顾管用、有效和长期制度建设，提出一系列有分量的政策措施，力求为民营企业营造更好发展环境，规范民营企业生产经营，激励企业家改革创新，回应社会关切，引导社会预期。

### 深化改革为民营企业提供更宽广舞台

问：意见在改革方面有哪些突破？

答：民营企业是在改革开放中成长壮大的，只有坚持深化改革才能为民营企业提供更宽广的舞台。意见从制度层面着眼，更多用改革的方法，破除民营企业高质量发展的体制机制障碍，完善推动民营企业改革发展的制度框架。重点突出“七个着力”。

一是着力优化公平竞争的市场环境。坚决破除制约民营企业参与市场竞争的各类障碍和隐性壁垒，切实消除在准入许可、经营运行、招投标等方面不平等待遇。

二是着力完善精准有效的政策环境。聚焦民营企业发展中的痛点难点堵点，健全政策体系，完善政策执行方式，破解融资难融资贵等突出问题。

三是着力健全平等保护的法治环境。坚持执法、司法等各环节依法平等保护民营企业产权和民营企业家的人身、财产合法权益，为民营企业家创造更多安全感。

四是着力推动民营企业改革创新。支持引导民营企业不断加强制度建设，主动进行结构性改革，提高管理水平和核心竞争力，激发改革创新动力。

五是着力促进民营企业和民营企业家健康成长。引导民营企业筑牢守法经营底线，积极履行社会责任，引导民营企业家弘扬优秀企业家精神。

六是着力构建亲清政商关系。转变政府职能，提升政府服务意识和能力，畅通民营企业与政府的沟通渠道，理直气壮支持民营企业高质量发展。

七是着力推动支持民营企业各项政策落地见效。

&lt;p