

# 国务院关于鼓励支持和引导个体私营等 非公有制经济发展的若干意见

国发〔2005〕3号 2005年2月19日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

公有制为主体、多种所有制经济共同发展是我国社会主义初级阶段的基本经济制度。毫不动摇地巩固和发展公有制经济，毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展，使两者在社会主义现代化进程中相互促进，共同发展，是必须长期坚持的基本方针，是完善社会主义市场经济体制、建设中国特色社会主义的必然要求。改革开放以来，我国个体、私营等非公有制经济不断发展壮大，已经成为社会主义市场经济的重要组成部分和促进社会生产力发展的重要力量。积极发展个体、私营等非公有制经济，有利于繁荣城乡经济、增加财政收入，有利于扩大社会就业、改善人民生活，有利于优化经济结构、促进经济发展，对全面建设小康社会和加快社会主义现代化进程具有重大的战略意义。

鼓励、支持和引导非公有制经济发展，要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面落实科学发展观，认真贯彻中央确定的方针政策，进一步解放思想，深化改革，消除影响非公有制经济发展的体制性障碍，确立平等的市场主体地位，实现公平竞争；进一步完善国家法律法规和政策，依法保护非公有制企业和职工的合法权益；进一步加强和改进政府监督管理和服务，为非公有制经济发展创造良好环境；进一步引导非公有制企业依法经营、诚实守信、健全管理，不断提高自身素质，促进非公有制经济持续健康发展。为此，现提出以下意见：

## 一、放宽非公有制经济市场准入

(一)贯彻平等准入、公平待遇原则。允许非公有资本进入法律法规未禁入的行业和领域。允许外资进入的行业和领域，也允许国内非公有资本进入，并放宽股权比例限制等方面的条件。在投资核准、融资服务、财税政策、土地使用、对外贸易和经济技术合作等方面，对非公有制企业与其他所有制企业一视同仁，实行同等待遇。对需要审批、核准和备案的事项，政府部门必须公开相应的制度、条件和程序。国家有关部门与地方人民政府要尽快完成清理和修订限制非公有制经济市场准入的法规、规章和政策性规定工作。外商投资企业依照有关法律法规的规定执行。

(二)允许非公有资本进入垄断行业和领域。加快垄断行业改革,在电力、电信、铁路、民航、石油等行业和领域,进一步引入市场竞争机制。对其中的自然垄断业务,积极推进投资主体多元化,非公有资本可以参股等方式进入;对其他业务,非公有资本可以独资、合资、合作、项目融资等方式进入。在国家统一规划的前提下,除国家法律法规等另有规定的外,允许具备资质的非公有制企业依法平等取得矿产资源的探矿权、采矿权,鼓励非公有资本进行商业性矿产资源的勘查开发。

(三)允许非公有资本进入公用事业和基础设施领域。加快完善政府特许经营制度,规范招标投标行为,支持非公有资本积极参与城镇供水、供气、供热、公共交通、污水处理等市政公用事业和基础设施的投资、建设与运营。在规范转让行为的前提下,具备条件的公用事业和基础设施项目,可向非公有制企业转让产权或经营权。鼓励非公有制企业参与市政公用企业、事业单位的产权制度和经营方式改革。

(四)允许非公有资本进入社会事业领域。支持、引导和规范非公有资本投资教育、科研、卫生、文化、体育等社会事业的非营利性和营利性领域。在放开市场准入的同时,加强政府和社会监管,维护公众利益。支持非公有制经济参与公有制社会事业单位的改组改制。通过税收等相关政策,鼓励非公有制经济捐资捐赠社会事业。

(五)允许非公有资本进入金融服务业。在加强立法、规范准入、严格监管、有效防范金融风险的前提下,允许非公有资本进入区域性股份制银行和合作性金融机构。符合条件的非公有制企业可以发起设立金融中介服务机构。允许符合条件的非公有制企业参与银行、证券、保险等金融机构的改组改制。

(六)允许非公有资本进入国防科技工业建设领域。坚持军民结合、寓军于民的方针,发挥市场机制的作用,允许非公有制企业按有关规定参与军工科研生产任务的竞争以及军工企业的改组改制。鼓励非公有制企业参与军民两用高技术开发及其产业化。

(七)鼓励非公有制经济参与国有经济结构调整和国有企业重组。大力发展国有资本、集体资本和非公有资本等参股的混合所有制经济。鼓励非公有制企业通过并购和控股、参股等多种形式,参与国有企业和集体企业的改组改制改造。非公有制企业并购国有企业,参与其分离办社会职能和辅业改制,在资产处置、债务处理、职工安置和社会保障等方面,参照执行国有企业改革的相应政策。鼓励非公有制企业并购集体企业,有关部门要抓紧研究制定相应政策。

(八)鼓励、支持非公有制经济参与西部大开发、东北地区等老工业基地振兴和中部地区崛起。西部地区、东北地区等老工业基地和中部地区要采取切实有效的政策措施,大力发

展非公有制经济,积极吸引非公有制企业投资建设和参与国有企业重组。东部沿海地区也要继续鼓励、支持非公有制经济发展壮大。

## 二、加大对非公有制经济的财税金融支持

(九)加大财税支持力度。逐步扩大国家有关促进中小企业发展专项资金规模,省级人民政府及有条件的市、县应在本级财政预算中设立相应的专项资金。加快设立国家中小企业发展基金。研究完善有关税收扶持政策。

(十)加大信贷支持力度。有效发挥贷款利率浮动政策的作用,引导和鼓励各金融机构从非公有制经济特点出发,开展金融产品创新,完善金融服务,切实发挥银行内设中小企业信贷部门的作用,改进信贷考核和奖惩管理方式,提高对非公有制企业的贷款比重。城市商业银行和城市信用社要积极吸引非公有资本入股;农村信用社要积极吸引农民、个体工商户和中小企业入股,增强资本实力。政策性银行要研究改进服务方式,扩大为非公有制企业服务的范围,提供有效的金融产品和服务。鼓励政策性银行依托地方商业银行等中小金融机构和担保机构,开展以非公有制中小企业为主要服务对象的转贷款、担保贷款等业务。

(十一)拓宽直接融资渠道。非公有制企业在资本市场发行上市与国有企业一视同仁。在加快完善中小企业板块和推进制度创新的基础上,分步推进创业板市场,健全证券公司代办股份转让系统的功能,为非公有制企业利用资本市场创造条件。鼓励符合条件的非公有制企业到境外上市。规范和发展产权交易市场,推动各类资本的流动和重组。鼓励非公有制经济以股权融资、项目融资等方式筹集资金。建立健全创业投资机制,支持中小投资公司的发展。允许符合条件的非公有制企业依照国家有关规定发行企业债券。

(十二)鼓励金融服务创新。改进对非公有制企业的资信评估制度,对符合条件的企业发放信用贷款。对符合有关规定的企业,经批准可开展工业产权和非专利技术等无形资产的质押贷款试点。鼓励金融机构开办融资租赁、公司理财和账户托管等业务。改进保险机构服务方式和手段,开展面向非公有制企业的产品和服务创新。支持非公有制企业依照有关规定吸引国际金融组织投资。

(十三)建立健全信用担保体系。支持非公有制经济设立商业性或互助性信用担保机构。鼓励有条件的地区建立中小企业信用担保基金和区域性信用再担保机构。建立和完善信用担保的行业准入、风险控制和补偿机制,加强对信用担保机构的监管。建立健全担保业自律性组织。

## 三、完善对非公有制经济的社会服务

(十四)大力发展社会中介服务。各级政府要加大对中介服务机构的支持力度,坚持社会化、专业化、市场化原则,不断完善社会服务体系。支持发展创业辅导、筹融资、市场开拓、技术支持、认证认可、信息服务、管理咨询、人才培养等各类社会中介服务机构。按照市场化原则,规范和发展各类行业协会、商会等自律性组织。整顿中介服务市场秩序,规范中介服务行为,为非公有制经济营造良好的服务环境。

(十五)积极开展创业服务。进一步落实国家就业和再就业政策,加大对自主创业的政策扶持,鼓励下岗失业人员、退役士兵、大学毕业生和归国留学生等各类人员创办小企业,开发新岗位,以创业促就业。各级政府要支持建立创业服务机构,鼓励为初创小企业提供各类创业服务和政策支持。对初创小企业,可按照行业特点降低公司注册资本限额,允许注册资金分期到位,减免登记注册费用。

(十六)支持开展企业经营者和员工培训。根据非公有制经济的不同需求,开展多种形式的培训。整合社会资源,创新培训方式,形成政府引导、社会支持和企业自主相结合的培训机制。依托大专院校、各类培训机构和企业,重点开展法律法规、产业政策、经营管理、职业技能和技术应用等方面的培训,各级政府应给予适当补贴和资助。企业应定期对职工进行专业技能培训和安全知识培训。

(十七)加强科技创新服务。要加大对非公有制企业科技创新活动的支持,加快建立适合非公有制中小企业特点的信息和共性技术服务平台,推进非公有制企业的信息化建设。大力培育技术市场,促进科技成果转化和技术转让。科技中介服务机构要积极为非公有制企业提供科技咨询、技术推广等专业化服务。引导和支持科研院所、高等院校与非公有制企业开展多种形式的产学研联合。鼓励国有科研机构向非公有制企业开放实验室,充分利用现有科技资源。支持非公有资本创办科技型中小企业和科研开发机构。鼓励有专长的离退休人员为非公有制企业提供技术服务。切实保护单位和个人知识产权。

(十八)支持企业开拓国内外市场。改进政府采购办法,在政府采购中非公有制企业与其他企业享受同等待遇。推动信息网络建设,积极为非公有制企业提供国内外市场信息。鼓励和支持非公有制企业扩大出口和“走出去”,到境外投资兴业,在对外投资、进出口信贷、出口信用保险等方面与其他企业享受同等待遇。鼓励非公有制企业在境外申报知识产权。发挥行业协会、商会等中介组织作用,利用好国家中小企业国际市场开拓资金,支持非公有制企业开拓国际市场。

(十九)推进企业信用制度建设。加快建立适合非公有制中小企业特点的信用征集体系、

评级发布制度以及失信惩戒机制,推进建立企业信用档案试点工作,建立和完善非公有制企业信用档案数据库。对资信等级较高的企业,有关登记审核机构应简化年检、备案等手续。要强化企业信用意识,健全企业信用制度,建立企业信用自律机制。

#### 四、维护非公有制企业和职工的合法权益

(二十)完善私有财产保护制度。要严格执行保护合法私有财产的法律法规和行政规章,任何单位和个人不得侵犯非公有制企业的合法财产,不得非法改变非公有制企业财产的权属关系。按照宪法修正案规定,加快清理、修订和完善与保护合法私有财产有关的法律法规和行政规章。

(二十一)维护企业合法权益。非公有制企业依法进行的生产经营活动,任何单位和个人不得干预。依法保护企业主的名誉、人身和财产等各项合法权益。非公有制企业合法权益受到侵害时提出的行政复议等,政府部门必须及时受理,公平对待,限时答复。

(二十二)保障职工合法权益。非公有制企业要尊重和维护职工的各项合法权益,要依照《中华人民共和国劳动法》等法律法规,在平等协商的基础上与职工签订规范的劳动合同,并健全集体合同制度,保证双方权利与义务对等;必须依法按时足额支付职工工资,工资标准不得低于或变相低于当地政府规定的最低工资标准,逐步建立职工工资正常增长机制;必须尊重和保障职工依照国家规定享有的休息休假权利,不得强制或变相强制职工超时工作,加班或延长工时必须依法支付加班工资或给予补休;必须加强劳动保护和职业病防治,按照《中华人民共和国安全生产法》等法律法规要求,切实做好安全生产与作业场所职业危害防治工作,改善劳动条件,加强劳动保护。要保障女职工合法权益和特殊利益,禁止使用童工。

(二十三)推进社会保障制度建设。非公有制企业及其职工要按照国家有关规定,参加养老、失业、医疗、工伤、生育等社会保险,缴纳社会保险费。按照国家规定建立住房公积金制度。有关部门要根据非公有制企业量大面广、用工灵活、员工流动性大等特点,积极探索建立健全职工社会保障制度。

(二十四)建立健全企业工会组织。非公有制企业要保障职工依法参加和组建工会的权利。企业工会组织实行民主管理,依法代表和维护职工合法权益。企业必须为工会正常工作创造必要条件,依法拨付工会经费,不得干预工会事务。

#### 五、引导非公有制企业提高自身素质

(二十五)贯彻执行国家法律法规和政策规定。非公有制企业要贯彻执行国家法律法规,依法经营,照章纳税。服从国家的宏观调控,严格执行有关技术法规,自觉遵守环境保护和

安全生产等有关规定,主动调整和优化产业、产品结构,加快技术进步,提高产品质量,降低资源消耗,减少环境污染。国家支持非公有制经济投资高新技术产业、现代服务业和现代农业,鼓励发展就业容量大的加工贸易、社区服务、农产品加工等劳动密集型产业。

(二十六)规范企业经营管理行为。非公有制企业从事生产经营活动,必须依法获得安全生产、环保、卫生、质量、土地使用、资源开采等方面的相应资格和许可。企业要强化生产、营销、质量等管理,完善各项规章制度。建立安全、环保、卫生、劳动保护等责任制度,并保证必要的投入。建立健全会计核算制度,如实编制财务报表。企业必须依法报送统计信息。加快研究改进和完善个体工商户、小企业的会计、税收、统计等管理制度。

(二十七)完善企业组织制度。企业要按照法律法规的规定,建立规范的个人独资企业、合伙企业和公司制企业。公司制企业要按照《中华人民共和国公司法》要求,完善法人治理结构。探索建立有利于个体工商户、小企业发展的组织制度。

(二十八)提高企业经营者素质。非公有制企业出资人和经营管理人员要自觉学习国家法律法规和方针政策,学习现代科学技术和经营管理知识,增强法制观念、诚信意识和社会公德,努力提高自身素质。引导非公有制企业积极开展扶贫开发、社会救济和“光彩事业”等社会公益性活动,增强社会责任感。各级政府要重视非公有制经济的人才队伍建设,在人事管理、教育培训、职称评定和政府奖励等方面,与公有制企业实行同等政策。建立职业经理人测评与推荐制度,加快企业经营管理人才职业化、市场化进程。

(二十九)鼓励有条件的企业做强做大。国家支持有条件的非公有制企业通过兼并、收购、联合等方式,进一步壮大实力,发展成为主业突出、市场竞争力强的大公司大集团,有条件的可向跨国公司发展。鼓励非公有制企业实施品牌发展战略,争创名牌产品。支持发展非公有制高新技术企业,鼓励其加大科技创新和新产品开发力度,努力提高自主创新能力,形成自主知识产权。国家关于企业技术改造、科技进步、对外贸易以及其他方面的扶持政策,对非公有制企业同样适用。

(三十)推进专业化协作和产业集群发展。引导和支持企业从事专业化生产和特色经营,向“专、精、特、新”方向发展。鼓励中小企业与大企业开展多种形式的经济技术合作,建立稳定的供应、生产、销售、技术开发等协作关系。通过提高专业化协作水平,培育骨干企业和知名品牌,发展专业化市场,创新市场组织形式,推进公共资源共享,促进以中小企业集聚为特征的产业集群健康发展。

## 六、改进政府对非公有制企业的监管

(三十一)改进监管方式。各级人民政府要根据非公有制企业生产经营特点,完善相关制度,依法履行监督和管理职能。各有关监管部门要改进监管办法,公开监管制度,规范监管行为,提高监管水平。加强监管队伍建设,提高监管人员素质。及时向社会公布有关监管信息,发挥社会监督作用。

(三十二)加强劳动监察和劳动关系协调。各级劳动保障等部门要高度重视非公有制企业劳动关系问题,加强对非公有制企业执行劳动合同、工资报酬、劳动保护和社会保险等法规、政策的监督检查。建立和完善非公有制企业劳动关系协调机制,健全劳动争议处理制度,及时化解劳动争议,促进劳动关系和谐,维护社会稳定。

(三十三)规范国家行政机关和事业单位收费行为。进一步清理现有行政机关和事业单位收费,除国家法律法规和国务院财政、价格主管部门规定的收费项目外,任何部门和单位无权向非公有制企业强制收取任何费用,无权以任何理由强行要求企业提供各种赞助费或接受有偿服务。要严格执行收费公示制度和收支两条线的管理规定,企业有权拒绝和举报无证收费和非法收费行为。各级人民政府要加强对各类收费的监督检查,严肃查处乱收费、乱罚款及各种摊派行为。

## 七、加强对发展非公有制经济的指导和政策协调

(三十四)加强对非公有制经济发展的指导。各级人民政府要根据非公有制经济发展的需要,强化服务意识,改进服务方式,创新服务手段。要将非公有制经济发展纳入国民经济和社会发展规划,加强对非公有制经济发展动态的监测和分析,及时向社会公布有关产业政策、发展规划、投资重点和市场需求等方面的信息。建立促进非公有制经济发展的工作协调机制和部门联席会议制度,加强部门之间配合,形成促进非公有制经济健康发展的合力。要充分发挥各级工商联在政府管理非公有制企业方面的助手作用。统计部门要改进和完善现行统计制度,及时准确反映非公有制经济发展状况。

(三十五)营造良好的舆论氛围。大力宣传党和国家鼓励、支持和引导非公有制经济发展的方针政策与法律法规,宣传非公有制经济在社会主义现代化建设中的重要地位和作用,宣传和表彰非公有制经济中涌现出的先进典型,形成有利于非公有制经济发展的良好社会舆论环境。

(三十六)认真做好贯彻落实工作。各地区、各部门要加强调查研究,抓紧制订和完善促进非公有制经济发展的具体措施及配套办法,认真解决非公有制经济发展中遇到的新问题,确保党和国家的方针政策落到实处,促进非公有制经济健康发展。