

持续加大民营经济高质量发展政策支持力度

上海社会科学院应用经济研究所研究员，上海民营经济研究会副会长 汤蕴懿

摘要：2023年以来，党中央、国务院集中出台一系列重大政策文件，旨在通过优化营商环境、强化要素支持、支持创新发展、推动转型升级和加强法治保障等多方面措施，进一步激发民营经济活力，推动民营经济高质量发展。当前及未来一段时间，我国民营企业高质量发展的基础还不稳固。要健全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的工作机制，推动各项支持民营企业政策落实落细，促进民营企业高质量发展。

关键词：民营经济 经济政策 高质量发展 发展预期

【中图分类号】F27

【文献标识码】A

DOI:10.16619/j.cnki.cn10-1264/d.2024.24.005

党的二十大报告提出，“优化民营企业发展环境，依法保护民营企业产权和企业家权益，促进民营经济发展壮大”。党的二十届三中全会强调，“坚持致力于为非公有制经济发展营造良好环境和提供更多机会的方针政策”。2023年以来，党中央、国务院集中出台一系列重大政策文件，旨在通过优化营商环境、强化要素支持、支持创新发展、推动转型升级和加强法治保障等多方面措施，进一步激发民营经济活力，推动民营经济高质量发展。

本文采用政策文本分析方法，对2023—2024年我国政府出台的有关民营企业营商环境主要政策文件进行文本分类与对比分析。

首先，本文确定与民营经济政策相关的4个关键词，分别为“民营经济”“民营企业”“中小企业”“中小微企业”；其次，本文在“中国政府网”“知领政策库”中手动搜索关键词；再次，利用Jieba分词技术对政策的词频进行统计，并取词频前10位进行分析（表1）；最后，基于统计结果和政策内

容，分析发现在推动民营经济发展方面，政府支持政策的年度变化和特点，并针对当前民营企业发展的内外部环境，提出进一步优化建议。

2023年—2024年中国民营企业政策文本高频词分析

一是“服务”和“发展”始终成为前三位政策高频词。分析发现，2023年与2024年民营经济政策中“服务”与“发展”词频率最高，凸显政府在政策制定和实施过程中的定位比较明确，即以服务促发展，致力于提供全方位的服务支持，推动企业持续健康成长。

二是2023年各项政策先后发力，集中体现为“逆周期”政策特征。“逆周期”政策是指通过一系列宏观政策工具，及时熨平经济运行中可能出现的短期波动政策。^[1]分析发现，2023年民营经济政策十大关键词频中，“增值税”“融资”“就业”“优惠”成为高频词，这些词具有典型的“逆周期”特

征。2023年上半年，中国民营经济发展既承受了国内经济增速整体下滑的压力，又遭到国际经济环境进一步恶化的影响，尤其是技术变革带来的结构性调整，使得不少民营企业经营面临困难。2023年7月，中共中央国务院颁布《关于促进民营经济发展壮大的意见》，也被称为“民营经济31条”，这一政策的颁布不仅继承以往有效的政策措施，而且还提出更多具有针对性的政策措施，如优化市场化的重组机制、预防和清理欠款问题等。各项配套政策先后发力，涵盖投融资、税务、创新激励、产业结构、人才培养等多个方面。2023年8月颁布《支持小微企业和个体工商户发展税费优惠政策指引（1.0）》，接续推出和优化“便民办税春风行动”措施促进民营经济发展壮大服务高质量发展；同年9月最高人民法院颁布《关于优化法治环境促进民营经济发展壮大的指导意见》；同年

10月国务院颁布《关于推进普惠金融高质量发展的实施意见》；同年11月人力资源社会保障部发布《关于强化人社支持举措 助力民营经济发展壮大的通知》。

三是2024年政策更重视创新激励，“跨周期”政策特征更加显著。分析发现，2024年民营经济政策中“能力”“产业”“机构”“科技型”“组织”等与创新有关的高频率出现，而创新政策正是为了应对经济长期发展中的结构性挑战，因此具有跨周期的特性。2024年政府工作报告把“大力推进现代化产业体系建设，加快发展新质生产力”列为十大政府工作任务之首。新质生产力是指具有高科技、高效能、高质量特征的生产力，它主要体现在以科技创新为驱动，以知识和信息为要素，通过提高劳动生产率和资源利用效率来变革生产方式、组织方式和管理方式。民营企业是培育发展新质生产力的

表1 2023—2024年民营经济政策主题词词频排名前10位变化情况

2023年民营经济政策主题词词频前10位				2024年民营经济政策主题词词频前10位			
序号	主题词	词频/次	占比	序号	主题词	词频/次	占比
1	服务	122	1.08%	1	发展	30	2.75%
2	享受	117	1.03%	2	服务	24	2.20%
3	发展	100	0.88%	3	提升	22	2.01%
4	增值税	95	0.84%	4	产业	17	1.56%
5	融资	84	0.74%	5	能力	17	1.56%
6	就业	81	0.71%	6	机构	17	1.56%
7	优惠	78	0.69%	7	支持	13	1.19%
8	支持	76	0.67%	8	科技型	12	1.10%
9	创新	74	0.65%	9	组织	11	1.01%
10	工业	67	0.59%	10	创新	11	1.01%

重要主体，民营企业是否能提高全要素生产力，对培育新质生产力至关重要。

相关政策显示，2024年1月为扩大中小企业人才培养公共服务供给，助力中小企业提升生产经营管理水平，工业和信息化部发布首批中小企业人才培养“名师优课”优质课程通知；2月围绕提升工业企业数据保护、数据安全监管、数据安全产业支撑三类能力，明确提出11项任务；4月发布《统筹融资信用服务平台建设 提升中小微企业融资便利水平实施方案》；5月从战略高度出发，工信部等三部门联合印发《制造业企业供应链管理提升指南（试行）》；6月为加快培育高质量创业投资机构，国务院办公厅印发《促进创业投资高质量发展的若干政策措施》；10月司法部、国家发展改革委发布了《中华人民共和国民营经济促进法（草案征求意见稿）》，这将是我国第一部专门关于民营经济发展的基础性法律。显然，随着2024年各项政策的深入实施，政策扶持力度不断加

强，民营经济在我国经济社会发展中的地位愈发凸显。

四是2023年—2024年政策高频词变动较多，政策的协调一致性还需增强。从这两年民营经济政策高频词前10位变化来看，“服务”“发展”“支持”以及“创新”始终位居词频前十，表明围绕这四个词的政策延续性较好，受到持续关注。但同时，60%的高词频次发生了变化，说明政策关注重点的变动较大。

民营经济发展面临的突出问题

在政策的积极干预下，民营企业数量规模进一步扩大并呈现出向好趋势。从总量看，截至2024年9月底，全国登记在册的民营企业数量已超过5500万户，占企业总量的92.3%；实有民营经济占经营主体总量达96.37%；2024年前三季度，全国新设民营企业619.1万户，显示出较强的发展需求。

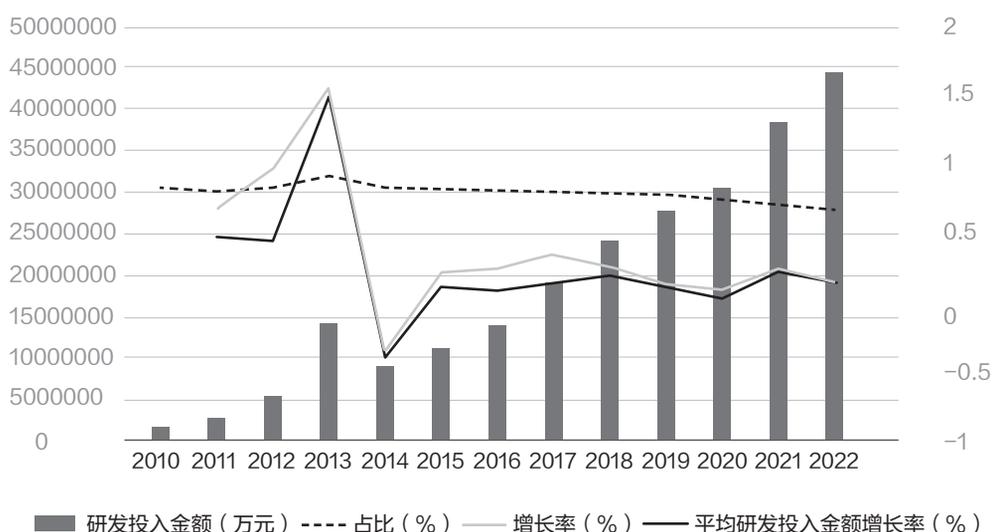


图1 大型民营企业研发投入变化情况（根据国泰君安数据库计算整理）

从投资看，民营经济在服务业存量较大，占比集中；民间资本在战略新兴产业领域的投入不断增加、增长更快，2024年前10个月制造业民间投资同比增长11.4%，比全部制造业投资增速高2.1个百分点；从外贸看，前10个月以人民币计价的民营企业进出口同比增长9.3%，占我国进出口外贸总值的55.1%，同期外资企业增长1.3%，国资企业则下降0.5%；从消费看，民营经济占比较高的网络零售增长明显加快，前10个月实物商品网上零售额同比增长8.3%，增速比前9个月加快0.4个百分点。

但是，在经济下行压力加大和外部环境进一步恶化的情况下，当前及未来一段时间，我国民营企业高质量发展的基础还不稳固。

一是民营制造企业整体利润下降，规模收缩趋势明显。相关数据统计表明，2023年沪深两市中多家民营企业所获利润比2022年下滑，2024年上半年与2023年相比又有所减少，民营企业利润已连续两年呈现下降态势。全国工商联发布的报告也同时表明，2022年民营企业500强税后净利润同比减少4.86%，连续两年下滑。

与之相关的是企业的创新投入减少，尤其是大企业创新引领作用降低。以沪深主板上市企业为大型民营企业样本分析发现，企业的投入规模持续扩张，但引领带动优势减弱。在2010年，大型民营企业的研发投入为164.16万元，占有民营上市企业研发投入的83.44%，到2022年，虽然研发投入规模增长至1723万元，达到2010年的27.09倍，但在所有上市民营企业研发投入总规模中占比却下降至67.44%。面临日益激烈的创新竞争，大型民营企业的引领带动优势在减弱，创新投入增速显著落后于中小民营企业。

二是外部市场的不确定性对外贸企业、

尤其是传统贸易企业的生存压力增大。外贸是拉动我国经济增长的重要引擎，是联结国内国际双循环的重要枢纽，也是我国中小民营企业高度聚集的地方。据天眼查数据显示，截至2023年，我国现有外贸相关企业超687.7万家，这些企业中绝大多数为中小企业，对中国外贸的贡献度超过50%。前期经验表明，贸易表现和全球经济表现高度相关，但目前在经济逐渐恢复的情况下，贸易正出现结构性减速。除2023年外，全球贸易在40多年里仅缩水过两次，分别是在2009年和2020年。在上述两年中，全球生产总值也同步缩水。但在2023年，全球货物贸易是在世界经济正增长的过程中出现缩水，这显示出自国际金融危机以来，货物贸易经历了结构性减速，全球贸易的变化情况是近期历史中前所未有的。其原因在于受地缘政治紧张、贸易限制措施、内向型工业政策等因素影响，全球贸易的强力复苏难以实现，货物贸易尤其如此。2024年初，中国经济时报对外贸企业展开的问卷调查结果显示，有八成以上的企业认为，国际市场竞争加剧，市场份额缩减。^[2]除此之外，超过一半的企业认为，当前物流成本上升使得货物运输效率低下、关税或非关税贸易壁垒增多使得企业扩张受阻、汇率波动大影响企业财务稳定性。与此同时，供应链不稳定导致原材料或零部件供应不足，客户需求多变使得定制化需求增加，融资困难使得资金流动性差以及技术更新快、人才招聘与培训难度加大，也是当前外贸企业较为普遍的困难和挑战。

三是对于优化法治化营商环境和助力经营主体依法合规经营的需求进一步放大。如在税务监管方面，据2023年国家税务总局披露的统计信息表明，2023年全国共追回税款1810亿元，查处涉税违法企业13.5万户，比

2022年数据显著增加。相关报道显示，国家税务总局明确表示，税收追缴期在偷税漏税等违法行为中不受3—5年的时限限制。这种精准监管与严格执法，旨在维护公平的税收环境，同时企业也希望增加对合规合法经营的助力。^[3]

促进民营经济高质量发展的政策支持建议

以服务促发展，为民营企业高质量发展营造良好环境

党的二十届三中全会宣示了在建设高水平社会主义市场经济体制的目标导向下坚持“两个毫不动摇”的鲜明立场。民营经济是推进中国式现代化的生力军，是高质量发展的重要基础，是推动我国全面建成社会主义现代化强国、实现“第二个百年”奋斗目标的重要力量。政府要强化政策支持，要加强政策宣传与解读，通过政策解读、培训等方式，帮助民营企业更好地理解 and 把握会议精神，了解国家的改革方向和政策导向。要健全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的工作机制，制定和完善相关法律法规，推动各项支持民营企业政策落实落细。

既要考虑到当前有利于减少企业运行压力，稳定企业发展的“跨周期”政策，又要更好贯彻落实创新驱动发展战略，形成发展合力。要明确鼓励和支持的方向，如税收优惠、资金补贴、研发支持等；同时简化审批流程，降低企业创新成本，提高政府服务效率，为企业创新提供良好的市场环境。

各级政府应出台更加具体、有针对性的政策措施，支持民营经济发展。这些政策应涵盖融资、税收、市场准入、知识产权保护等多个方面，为民营企业创造公平、透明、

可预期的发展环境。建立更加紧密的政企沟通机制，促进政企沟通与合作。定期举办民营企业座谈会、恳谈会等活动，听取民营企业的意见和建议。政府应积极响应民营企业的诉求，解决其发展中的实际困难。鼓励和支持商会、协会等社会组织发展，发挥其桥梁纽带作用。商会、协会可以组织企业间的交流与合作，推动行业自律和诚信建设，为民营经济发展营造良好的社会氛围。

提高各项政策的集中度和集成度

在民营企业政策密集出台的背景下，提高政策的集中度是确保政策有效性和避免政策冲突的关键。整合政策资源，确保各项政策相互协调。制定统一政策框架和指南，明确政策目标、重点任务和实施路径，对各项政策进行整合和优化，识别重复、矛盾或不必要的政策，确保各项政策相互协调、互为补充。聚焦核心问题，支持试点和创新。对于当前民营企业面临的核心问题和关键瓶颈，建立跨部门政策协调机制，加强不同部门之间的沟通和协作，以专班的形式集中资源解决政策实施过程中出现的问题和矛盾。优先支持具有战略性、全局性和实践性的创新项目，鼓励地方政府和民营企业结合自身实际情况，探索创新性的政策模式和实施路径，及时总结归纳并加以推广。加强政策评估，对每项政策的适用范围、条件和期限进行明确规定，避免政策之间的模糊地带和重叠区域。设立政策审查机制，对新出台的政策进行事前审查，确保其与其他政策相协调、不冲突。加强对政策的宣传和解读，提高政策的透明度和可预期性，建立政策信息发布和查询平台，方便民营企业及时获取和了解相关政策，同时建立监督和反馈机制。

加大法治建设力度，持续优化民营企业营商环境

法治是最好的营商环境。只有将行政行为全面纳入法治轨道，严格依法履行职责、行使权力，才能为广大经营主体营造更加稳定、透明、规范、可预期的发展空间。要及时回应和尽快解决当前严重困扰民营企业发展的执法问题。税收方面，要明确税务追缴的时效性，规定只有在特定情况下，如偷税漏税等恶意行为，才可以进行超出常规时限的追缴。对于一般性疏忽或由于政策变动导致的税务问题，应给予企业足够的调整和整改时间。限制大规模的税务追缴行动，尤其是那些时间跨度长达几十年的追缴行为。执法方面，要严禁异地执法出现逐利执法的现象。通过完善异地行政执法协助制度，加强对异地执法的监督和制约。同时，也要严格执行行政处罚收支分离两条线制度，禁止以任何形式下达罚没指标，禁止将罚款额度和办案数量与执法人员待遇挂钩或变相挂钩，对罚没收入增长异常的地方进行提醒，必要时进行督查，从体制机制设置上遏制逐利执法。既要坚持基本原则，也要大力推行包容审慎监管和柔性执法，尤其对新技术新业态新模式在起步阶段出现的轻微违法行为，或者因法律法规滞后导致的违法现象，应保持一定包容度，不能“一棍子打死”。此外，对企业的维权诉求，通过行政复议、行政诉讼等方式，更便捷、更有力地纠正或撤销不合法不合理的涉企执法行为。

更要以此为基础，加快体制机制建设，持续优化营商环境。在优化税收政策和环境方面，要坚持推进增值税等实质性减税，降低社保缴费名义费率，稳定缴费方式，确保企业社保缴费实际负担有实质性下降。对小微企业、科技型初创企业可以实施普惠性税收免除，提高税收起征点，减轻企业税费负

担。在降低中小工业企业运行成本方面，要加大对企业在绿色化、数字化转型中的政策支持和税收优惠，如贷款贴息、资金补助等；降低信息技术成本，提高对企业数据管理和信息共享效率，建立弹性计算资源，鼓励企业采取租赁方式，避免不必要的硬件和软件投资。在加强税务风险管理方面，通过补贴或购买公共服务等方式，帮助民营企业，尤其是小微民营企业通过合理的税务筹划，降低税负，建立健全的税务风险管理制度，确保税务合规，避免因违规行为而产生的税务风险。G

【上海社会科学院硕士研究生杨欣晨、刘静怡对本文亦有贡献】

注释

[1]《稳固向前 多部门有关负责人解读经济热点问题》，《财经界》，2024年第7期。

[2]《“市场难做”叠加“市场难测” 外贸企业如何突围》，《中国经济时报》，2024年1月17日，第5版。

[3]《税务总局回应上市公司补税风波》，每经网，<https://www.nbd.com.cn/articles/2024-06-18/3432366.html>，2024年6月18日。

责编：李懿 / 美编：石玉