

中共中央國務院關於新時代加快完善社會主義市場經濟體制的意見

(上接第二版)

——堅持正確處理政府和市場關係。堅持社會主義市場經濟改革方向，更加尊重市場經濟一般規律，最大限度減少政府對市場資源的直接配置和對微觀經濟活動的直接干預，充分發揮市場在資源配置中的決定性作用，更好發揮政府作用，有效彌補市場失靈。

——堅持以供側結構性改革為主線。更多採用改革的辦法，更多運用市場化法治化手段，在鞏固、增強、提升、暢通上下功夫，加大結構性改革力度，創新制度供給，不斷增強經濟創新力和競爭力，適應和引導有效需求，促進更高水平的供需动态平衡。

——堅持擴大高水平開放和深化市場化改革互促共進。堅定不移擴大開放，推動由商品和要素流動型開放向規則等制度型開放轉變，吸收借鑑國際成熟市場經濟制度經驗和人類文明有益成果，加快國內制度規則與國際接軌，以高水平開放促進深層次市場化改革。

二、堅持公有制為主體、多種所有制經濟共同發展，增強微观主體活力

毫不動搖鞏固和发展公有制經濟，毫不動搖鼓勵、支持、引導非公有制經濟發展，探索公有制多種實現形式，支持民營企業改革發展，培育更多充滿活力的市場主體。

(一)推進國有經濟布局優化和結構調整。堅持有進有退、有所為有所不為，推動國有資本更多投向關係國計民生的重要領域和關係國家經濟命脈、科技、國防、安全等領域，服務國家戰略目標，增強國有經濟競爭力、創新力、控制力、影響力、抗風險能力，做強做優做大國有資本，有效防止國有資產流失。對處於充分競爭領域的國有經濟，通過資本化、證券化等方式優化國有資本配置，提高國有資本收益。進一步完善和加強國有資產監管，有效發揮國有資本投資、運營公司功能作用，堅持一企一策，成熟一個推動一個，運行一個成功一個，盤活存量國有資本，促進國有資本保值增值。

(二)積極穩妥推進國有企業混改。在深入開展重點領域混合所有制改革試點基礎上，按照完善治理、強化激勵、突出主業、提高效率要求，推進混合所有制改革，規範有序發展混合所有制經濟。對充分競爭領域的國家出資企業和國有資本運營公司出資企業，探索將部分國有股權轉化為優先股，強化國有資本收益功能。支持符合條件的混合所有制企業建立骨幹員工持股、上市公司股權激勵、科技型企業股權和分紅激勵等中長期激勵機制。深化國有企業改革，加快完善國有企業法人治理結構和市場化經營機制，健全經營層任期制和契約化管理，完善中國特色現代企業制度。對混合所有制企業，探索建立有別於國有獨資、全資公司的治理機制和監管制度。對國有資本不再絕對控股的混合所有制企業，探索實施更加靈活高效的監管制度。

(三)穩步推進自然壟斷行業改革。深化以政企分開、政資分開、特許經營、政府監管為主要內容的改革，提高自然壟斷行業基礎設施供給質量，嚴格監管自然壟斷環節，加快實現競爭性環節市場化，切實打破行政性壟斷，防止市場壟斷。構建有效競爭的電力市場，有序放開發用电計劃和競爭性環節電價，提高電力交易市場化程度。推進油氣管網對市場主體公平開放，適時開放天然氣源和銷售價格，健全競爭性油氣流通常規。深化鐵路行業改革，促進鐵路運輸業務市場主體多元化和適度競爭。實現郵政普遍服務業務與競爭性業務分業經營。完善煙草專賣營業體制，構建適度競爭新機制。

(四)營造支持非公有制經濟高質量發展的制度環境。健全支持民營經濟、外商投資企業發展的市場、政策、法治和社會環境，進一步激發活力和創造力。在要素獲取、准入許可、經營運行、政府採購和招投標等方面對各類所有制企業平等對待，破除制約市場競爭的各類障礙和隱性壁壘，營造各種所有制主體依法平等使用資源要素、公開公平公正參與競爭、同等受到法律保護的市場環境。完善支持非公有制經濟進入電力、油氣等領域的實施細則和具體辦法，大幅放寬服務業領域市場准入，向社會資本釋放更大發展空間。健全支持中小企業發展制度，增加面向中小企業的金融服務供給，支持發展民營銀行、社區銀行等中小金融機構。完善民營企業融資增信支持體系。健全民營企業直接融資支持制度。健全清理和防止拖欠民營企業中小企業賬款長效機制，營造有利於化解民營企業之間債務問題的市場環境。完善構建親清政商關係的政策體系，建立規範化機制化政企溝通渠道，鼓勵民營企業參與實施重大國家戰略。

三、夯實市場經濟基礎性制度，保障市場公平競爭

建設高標準市場體系，全面完善

牢社會主義市場經濟有效運行的體制基礎。

(一)全面完善產權制度。健全歸屬清晰、權責明確、保護嚴格、流轉順暢的現代產權制度，加強產權激勵。完善以管資本為主的經營性國有資產產權管理制度，加快轉變國資監管機構職能和履職方式。健全自然資源資產產權制度。健全以公平為原則的產權保護制度，全面依法平等保護民營經濟產權，依法嚴肅查處各類侵害民營企業合法權益的行為。落實農村第二輪土地承包到期後再延長30年政策，完善農村承包地“三權分置”制度。深化農村集體產權制度改革，完善產權權能，將經營性資產折股量化到集體經濟組織成員，創新農村集體經濟有效組織形式和運行機制，完善農村基本經營制度。完善和細化知識產權創造、運用、交易、保護制度規則，加快建立知識產權侵權懲罰性賠償制度，加強企業商業秘密保護，完善新領域新业态知識產權保護制度。

(二)全面實施市場准入負面清單制度。推行“全國一張清單”管理模式，維護清單的統一性和權威性。建立市場准入負面清單動態調整機制和第三方評估機制，以服務業為重點試點進一步放寬准入限制。建立統一的清單代碼體系，使清單事項與行政審批體系緊密銜接、相互匹配。建立市場准入負面清單信息公開機制，提升准入政策透明度和負面清單使用便捷性。建立市場准入評估制度，定期評估、排查、清理各類顯性和隱性壁壘，推動“非禁即入”普遍落實。改革生產許可制度。

(三)全面落實公平競爭審查制度。完善競爭政策框架，建立健全競爭政策實施機制，強化競爭政策基礎地位。強化公平競爭審查的剛性約束，修訂完善公平競爭審查實施細則，建立公平競爭審查抽查、考核、公示制度，建立健全第三方審查和評估機制。統籌做好增量審查和存量清理，逐步清理廢除妨碍全國統一市場和公平競爭的存量政策。建立違反公平競爭問題反映和舉報綠色通道。加強和改進反壟斷和反不正當競爭執法，加大執法力度，提高違法成本。培育和弘揚公平競爭文化，進一步營造公平競爭的社會環境。

四、構建更加完善的要素市場化配置體制機制，進一步激發全社會創造力和市場活力

以要素市場化配置改革為重點，加快建設統一開放、競爭有序的市場體系，推進要素市場制度建設，實現要素價格市場決定、流動自主有序、配置高效公平。

(一)建立健全統一開放的要素市場。加快建設城鄉統一的建設用地市場，建立同權同價、流轉順暢、收益共享的農村集體經營性建設用地入市制度。探索農村宅基地所有權、資格權、使用權“三權分置”，深化農村宅基地改革試點。深化戶籍制度改革，放開放寬除個別超大城市外的城市落戶限制，探索實行城市群內戶口通迁、居住證互認制度。推動公共資源由按城市行政級別配置向按實際服務管理人口規模配置轉變。加快建立規範、透明、開放、有活力、有韌性的資本市場，加強資本市場基礎制度建設，推動以信息披露為核心的股票發行註冊制改革，完善強制退市和主動退市制度，提高上市公司質量，強化投資者保護。探索實行公司信用債券發行註冊管理制。構建與实体经济結構和融資需求相適應、多层次、廣覆蓋、有差異的銀行體系。加快培育發展數據要素市場，建立數據資源清單管理機制，完善數據權屬界定、開放共享、交易流通等標準和措施，發揮社會數據資源價值。推進數字政府建設，加強數據有序共享，依法保護個人信息。

(二)推進要素價格市場化改革。健全主要由市場決定價格的機制，最大限度減少政府對價格形成的不當干預。完善城鎮建設用地價格形成機制和存量土地盤活利用政策，推動實施城鎮低效用地再開發，在符合國土空間規劃前提下，推動土地複合開發利用、用途合理轉換。深化利率市場化改革，健全基准利率和市場化利率體系，更好發揮國債收益率曲線定价基准作用，提升金融機構自主定价能力。完善人民幣匯率市場化形成機制，增強雙向浮動彈性。加快全國技術交易平臺建設，積極發展科技成果、專利等資產評估服務，促進技術要素有序流動和價格合理形成。

(三)創新要素市場化配置方式。縮小土地征收範圍，嚴格界定公共利益用地範圍，建立土地征收目錄和公共利益用地認定機制。推進國有企事業單位改革，轉變國有資產處置，促進存量划撥土地盤活利用。健全工業用地多主體多方式供地制度，在符合國土空間規劃前提下，探索增加混合產用地供給。促進勞動力、人才社會性流動，完善企事業單位人才流動機制，暢通人才跨所有制流動渠道。抓

住全球人才流動新機遇，構建更加開放的國際人才交流合作機制。

(四)推進商品和服務市場提質增效。推進商品市場創新發展，完善市場運行和監管規則，全面推進重要產品信息化追溯體系建設，建立打擊假冒偽劣商品長效機制。構建優勢互補、協作配套的現代服務市場體系。深化流通體制改革，加強全链条標準體系建設，發展“互聯網+流通”，降低全社會物流成本。強化消費者權益保護，探索建立集體訴訟制度。

五、創新政府管理和服务方式，完善宏觀經濟治理體制

完善政府經濟調節、市場監管、社會管理、公共服務、生態環境保護等職能，創新和完善宏觀調控，進一步提高宏觀經濟治理能力。

(一)構建有效協調的宏觀調控新機制。加快建立與高質量發展要相適應、體現新發展理念的宏觀調控目標體系、政策體系、決策協調體系、監督考評體系和保障體系。健全以國家發展規劃為戰略導向，以財政政策、貨幣政策和就業優先政策為主要手段，投資、消費、產業、區域等政策協同發力的宏觀調控制度體系，增強宏觀調控前瞻性、針對性、協同性。完善國家重大發展戰略和中長期经济社会發展規劃制度。科學穩健把握宏觀政策逆周期調節力度，更好發揮財政政策對經濟結構優化升級的支持作用，健全貨幣政策和宏觀審慎政策雙支柱調控框架。實施就業優先政策，發揮民生政策兜底功能。完善促進消費的体制机制，增強消費對經濟發展的基礎性作用。深化投融資體制改革，發揮投資對優化供給結構的關鍵性作用。加強國家經濟安全保障制度建設，構建國家糧食安全和戰略資源能源儲備體系。優化經濟治理基礎数据库。強化經濟監測預警能力，充分利用大數據、人工智能等新技術，建立重大風險識別和預警機制，加強社會預期管理。

(二)全面實施市場准入負面清單制度。推行“全國一張清單”管理模式，維護清單的統一性和權威性。建立市場准入負面清單動態調整機制和第三方評估機制，以服務業為重點試點進一步放寬准入限制。建立統一的清單代碼體系，使清單事項與行政審批體系緊密銜接、相互匹配。建立市場准入負面清單信息公開機制，提升准入政策透明度和負面清單使用便捷性。建立市場准入評估制度，定期評估、排查、清理各類顯性和隱性壁壘，推動“非禁即入”普遍落實。改革生產許可制度。

(三)全面落實公平競爭審查制度。完善競爭政策框架，建立健全競爭政策實施機制，強化競爭政策基礎地位。強化公平競爭審查的剛性約束，修訂完善公平競爭審查實施細則，建立公平競爭審查抽查、考核、公示制度，建立健全第三方審查和評估機制。統籌做好增量審查和存量清理，逐步清理廢除妨碍全國統一市場和公平競爭的存量政策。建立違反公平競爭問題反映和舉報綠色通道。加強和改進反壟斷和反不正當競爭執法，加大執法力度，提高違法成本。培育和弘揚公平競爭文化，進一步營造公平競爭的社會環境。

(四)推進現代財稅制度。優化政府間事權和財權劃分，建立權責清晰、財力協調、區域均衡的中央和地方財政關係，形成穩定的各級政府事權、支出責任和財力相適應的制度。適當加強中央在知識產權保護、養老保險、跨區域生態環境保護等方面事權，減少並規範中央和地方共同事權。完善標準科學、規範透明、約束有力的預算制度，全面實施預算績效管理，提高財政資金使用效率。依法構建管理規範、責任清晰、公開透明、風險可控的政府舉債融資機制，強化監督問責。清理規範地方融資平臺公司，剥离政府融資職能。深化稅收制度改進，完善直接稅制度並逐步提高其比重。研究將部分品目消費稅徵收環節後移。建立和完善綜合與分類相結合的個人所得稅制度。穩妥推進房地產稅立法。健全地方稅體系，調整完善地方稅制，培育壯大地方稅源，穩步擴大地方稅管理權。

(五)強化貨幣政策、宏觀審慎政策和金融監管協調。建設現代中央銀行制度，健全中央銀行貨幣政策決策機制，完善基礎貨幣投放機制，推動貨幣政策從數量型調控為主向價格型調控為主轉型。建立現代金融監管體系，全面加強宏觀審慎管理，強化綜合監管，突出功能監管和行為監管，制定交叉性金融產品監管規則。加強薄弱環節金融監管制度建設，消除監管空白，守住不發生系統性金融風險底線。依法依規界定中央和地方金融監管權責分工，強化地方政府屬地金融監管職責和風險處置責任。建立健全金融消費者保護基本制度。有序實現人民幣資本項目可兌換，穩步推進人民幣國際化。

(六)健全統一開放、競爭有序的要素市場。加快建設城鄉統一的建設用地市場，建立同權同價、流轉順暢、收益共享的農村集體經營性建設用地入市制度。探索農村宅基地所有權、資格權、使用權“三權分置”，深化農村宅基地改革試點。深化戶籍制度改革，放開放寬除個別超大城市外的城市落戶限制，探索實行城市群內戶口通遷、居住證互認制度。推動公共資源由按城市行政級別配置向按實際服務管理人口規模配置轉變。加快建立規範、透明、開放、有活力、有韌性的資本市場，加強資本市場基礎制度建設，推動以信息披露為核心的股票發行註冊制改革，完善強制退市和主動退市制度，提高上市公司質量，強化投資者保護。探索實行公司信用債券發行註冊管理制。構建與实体经济結構和融資需求相適應、多层次、廣覆蓋、有差異的銀行體系。加快培育發展數據要素市場，建立數據資源清單管理機制，完善數據權屬界定、開放共享、交易流通等標準和措施，發揮社會數據資源價值。推進數字政府建設，加強數據有序共享，依法保護個人信息。

(七)健全統一開放、競爭有序的要素市場。加快建設城鄉統一的建設用地市場，建立同權同價、流轉順暢、收益共享的農村集體經營性建設用地入市制度。探索農村宅基地所有權、資格權、使用權“三權分置”，深化農村宅基地改革試點。深化戶籍制度改革，放開放寬除個別超大城市外的城市落戶限制，探索實行城市群內戶口通遷、居住證互認制度。推動公共資源由按城市行政級別配置向按實際服務管理人口規模配置轉變。加快建立規範、透明、開放、有活力、有韌性的資本市場，加強資本市場基礎制度建設，推動以信息披露為核心的股票發行註冊制改革，完善強制退市和主動退市制度，提高上市公司質量，強化投資者保護。探索實行公司信用債券發行註冊管理制。構建與实体经济結構和融資需求相適應、多层次、廣覆蓋、有差異的銀行體系。加快培育發展數據要素市場，建立數據資源清單管理機制，完善數據權屬界定、開放共享、交易流通等標準和措施，發揮社會數據資源價值。推進數字政府建設，加強數據有序共享，依法保護個人信息。

(八)健全統一開放、競爭有序的要素市場。加快建設城鄉統一的建設用地市場，建立同權同價、流轉順暢、收益共享的農村集體經營性建設用地入市制度。探索農村宅基地所有權、資格權、使用權“三權分置”，深化農村宅基地改革試點。深化戶籍制度改革，放開放寬除個別超大城市外的城市落戶限制，探索實行城市群內戶口通遷、居住證互認制度。推動公共資源由按城市行政級別配置向按實際服務管理人口規模配置轉變。加快建立規範、透明、開放、有活力、有韌性的資本市場，加強資本市場基礎制度建設，推動以信息披露為核心的股票發行註冊制改革，完善強制退市和主動退市制度，提高上市公司質量，強化投資者保護。探索實行公司信用債券發行註冊管理制。構建與实体经济結構和融資需求相適應、多层次、廣覆蓋、有差異的銀行體系。加快培育發展數據要素市場，建立數據資源清單管理機制，完善數據權屬界定、開放共享、交易流通等標準和措施，發揮社會數據資源價值。推進數字政府建設，加強數據有序共享，依法保護個人信息。

(九)健全統一開放、競爭有序的要素市場。加快建設城鄉統一的建設用地市場，建立同權同價、流轉順暢、收益共享的農村集體經營性建設用地入市制度。探索農村宅基地所有權、資格權、使用權“三權分置”，深化農村宅基地改革試點。深化戶籍制度改革，放開放寬除個別超大城市外的城市落戶限制，探索實行城市群內戶口通遷、居住證互認制度。推動公共資源由按城市行政級別配置向按實際服務管理人口規模配置轉變。加快建立規範、透明、開放、有活力、有韌性的資本市場，加強資本市場基礎制度建設，推動以信息披露為核心的股票發行註冊制改革，完善強制退市和主動退市制度，提高上市公司質量，強化投資者保護。探索實行公司信用債券發行註冊管理制。構建與实体经济結構和融資需求相適應、多层次、廣覆蓋、有差異的銀行體系。加快培育發展數據要素市場，建立數據資源清單管理機制，完善數據權屬界定、開放共享、交易流通等標準和措施，發揮社會數據資源價值。推進數字政府建設，加強數據有序共享，依法保護個人信息。

(十)健全統一開放、競爭有序的要素市場。加快建設城鄉統一的建設用地市場，建立同權同價、流轉順暢、收益共享的農村集體經營性建設用地入市制度。探索農村宅基地所有權、資格權、使用權“三權分置”，深化農村宅基地改革試點。深化戶籍制度改革，放開放寬除個別超大城市外的城市落戶限制，探索實行城市群內戶口通遷、居住證互認制度。推動公共資源由按城市行政級別配置向按實際服務管理人口規模配置轉變。加快建立規範、透明、開放、有活力、有韌性的資本市場，加強資本市場基礎制度建設，推動以信息披露為核心的股票發行註冊制改革，完善強制退市和主動退市制度，提高上市公司質量，強化投資者保護。探索實行公司信用債券發行註冊管理制。構建與实体经济結構和融資需求相適應、多层次、廣覆蓋、有差異的銀行體系。加快培育發展數據要素市場，建立數據資源清單管理機制，完善數據權屬界定、開放共享、交易流通等標準和措施，發揮社會數據資源價值。推進數字政府建設，加強數據有序共享，依法保護個人信息。

(十一)健全統一開放、競爭有序的要素市場。加快建設城鄉統一的建設用地市場，建立同權同價、流轉順暢、收益共享的農村集體經營性建設用地入市制度。探索農村宅基地所有權、資格權、使用權“三權分置”，深化農村宅基地改革試點。深化戶籍制度改革，放開放寬除個別超大城市外的城市落戶限制，探索實行城市群內戶口通遷、居住證互認制度。推動公共資源由按城市行政級別配置向按實際服務管理人口規模配置轉變。加快建立規範、透明、開放、有活力、有韌性的資本市場，加強資本市場基礎制度建設，推動以信息披露為核心的股票發行註冊制改革，完善強制退市和主動退市制度，提高上市公司質量，強化投資者保護。探索實行公司信用債券發行註冊管理制。構建與实体经济結構和融資需求相適應、多层次、廣覆蓋、有差異的銀行體系。加快培育發展數據要素市場，建立數據資源清單管理機制，完善數據權屬界定、開放共享、交易流通等標準和措施，發揮社會數據資源價值。推進數字政府建設，加強數據有序共享，依法保護個人信息。

(十二)健全統一開放、競爭有序的要素市場。加快建設城鄉統一的建設用地市場，建立同權同價、流轉順暢、收益共享的農村集體經營性建設用地入市制度。探索農村宅基地所有權、資格權、使用權“三權分置”，深化農村宅基地改革試點。深化戶籍制度改革，放開放寬除個別超大城市外的城市落戶限制，探索實行城市群內戶口通遷、居住證互認制度。推動公共資源由按城市行政級別配置向按實際服務管理人口規模配置轉變。加快建立規範、透明、開放、有活力、有韌性的資本市場，加強資本市場基礎制度建設，推動以信息披露為核心的股票發行註冊制改革，完善強制退市和主動退市制度，提高上市公司質量，強化投資者保護。探索實行公司信用債券發行註冊管理制。構建與实体经济結構和融資需求相適應、多层次、廣覆蓋、有差異的銀行體系。加快培育發展數據要素市場，建立數據資源清單管理機制，完善數據權屬界定、開放共享、交易流通等標準和措施，發揮社會數據資源價值。推進數字政府建設，加強數據有序共享，依法保護個人信息。

(十三)健全統一開放、競爭有序的要素市場。加快建設城鄉統一的建設用地市場，建立同權同價、流轉順暢、收益共享的農村集體經營性建設用地入市制度。探索農村宅基地所有權、資格權、使用權“三權分置”，深化農村宅基地改革試點。深化戶籍制度改革，放開放寬除個別超大城市外的城市落戶限制，探索實行城市群內戶口通遷、居住證互認制度。推動公共資源由按城市行政級別配置向按實際服務管理人口規模配置轉變。加快建立規範、透明、開放、有活力、有韌性的資本市場，加強資本市場基礎制度建設，推動以信息披露為核心的股票發行註冊制改革，完善強制退市和主動退市制度，提高上市公司質量，強化投資者保護。探索實行公司信用債券發行註冊管理制。構建與实体经济結構和融資需求相適應、多层次、廣覆蓋、有差異的銀行體系。加快培育發展數據要素市場，建立數據資源清單管理機制，完善數據權屬界定、開放共享、交易流通等標準和措施，發揮社會數據資源價值。推進數字政府建設，加強數據有序共享，依法保護個人信息。

(十四)健全統一開放、競爭有序的要素市場。加快建設城鄉統一的建設用地市場，建立同權同價、流轉順暢、收益共享的農村集體經營性建設用地入市制度。探索農村宅基地所有權、資格權、使用權“三權分置”，深化農村宅基地改革試點。深化戶籍制度改革，放開放寬除個別超大城市外的城市落戶限制，探索實行城市群內戶口通遷、居住證互認制度。推動公共資源由按城市行政級別配置向按實際服務管理人口規模配置轉變。加快建立規範、透明、開放、有活力、有韌性的資本市場，加強資本市場基礎制度建設，推動以信息披露為核心的股票發行註冊制改革，完善強制退市和主動退市制度，提高上市公司質量，強化投資者保護。探索實行公司信用債券發行註冊管理制。構建與实体经济結構和融資需求相適