

智库圆桌(第8期·总368期)

有效激发民间投资活力

民间投资是稳增长、调结构、促就业的重要力量。“十五五”规划建议明确提出,“完善民营企业参与重大项目建设长效机制,发挥政府投资基金引导带动作用,激发民间投资活力、提高民间投资比重”。国务院办公厅印发《关于进一步促进民间投资发展的若干措施》,对促进民间投资发展提出针对性政策举措。2025年底召开的中央经济工作会议强调,有效激发民间投资活力。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

精准施策释放民间投资潜力

民间投资对经济社会发展具有哪些作用?激发民间投资活力有什么重要意义?我国民间投资发展经历了怎样的历程?

冯明(中国社会科学院数量经济与技术经济研究所宏观政策与评价研究室主任、研究员):民间投资是反映经济活跃程度的重要风向标,也是稳增长、调结构、促就业的重要力量,对于增强经济高质量发展动力具有重要作用。

民间投资是驱动经济增长的重要引擎。投资是扩大再生产、提升供给能力的关键手段。民间投资市场能动性高、效率意识强、机制较为灵活,占我国全社会固定资产投资比重超过一半。短期看,民间投资是稳增长的有力抓手,除了本身创造GDP之外,还能通过产业链上下游形成乘数效应。中长期看,民间投资不仅增加资本规模的数量积累,还能优化资本的有机构成、丰富产业组织形态,为经济高质量发展积蓄动能。

民间投资是推动创新发展和产业转型升级的重要支撑。无论是前沿科技从实验室走向产业化,还是传统产业转型升级,都离不开资本的催化与赋能。与政府资金相比,民间资本来源更为广泛,市场嗅觉更为敏锐,风险承担机制更为灵活,在推动科技成果向产业化转化方面发挥着难以替代的作用。民间投资能够极大缩短新兴技术从实验室到小试、中试再到大规模市场推广的周期。随着人工智能、新一代移动通信、新能源、新材料、航空航天、生物医药等领域

新技术不断涌现,全球在科技与产业领域竞争空前激烈,对激活民间投资提出了更高要求。我国传统产业加快转型升级,钢铁、化工、汽车、家电、交通物流等产业向数智化、绿色化转型,也需要大量民间投资。

民间投资是创造就业和改善民生的重要渠道。民营企业历来是吸纳就业的主力军,贡献了80%以上的城镇劳动就业,不仅直接创造工作岗位、增加居民收入,还通过产业链传导效应间接产生就业乘数效应与收入倍增效果。在教育、医疗、养老、文化、体育等公共服务领域,民间投资能弥补公共资源不足的问题,同时增加服务供给的多样性,并通过市场竞争机制提高服务品质和效率,更好满足人民群众多样化、高品质消费需求。

党中央高度重视民间投资发展。改革开放以来,民间投资实现了体量由小到大、实力由弱到强、结构由单一到多元的历史性转变,成为推动经济社会发展的重要力量。

在计划经济体制下,民间投资占全社会固定资产投资比重较低。随着从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变,以乡镇企业、个体工商户为代表的民间投资快速发展并展现蓬勃活力,并主要集中于农副产品加工、纺织、服装、鞋帽、建筑建材、机械制造等领域,成为政府投资、国有企业投资之外的新兴投资力量。

20世纪90年代后,民间投资规模大幅增长,行业分布更趋广泛,投资形式更为多样。党的十六大提出坚持“两个毫不动摇”,为民营经济和民间投资发展提供了保障。《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》提

出,“放宽非公有制经济市场准入”。在此基础上,《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》进一步拓宽民间投资的领域和范围,鼓励和引导其进入基础产业和基础设施、市政公用事业和政策性住房建设等领域。市场化改革进程加快,为民间投资发展开辟新空间。

为应对世界金融危机冲击,2008年实施“四万亿”投资计划短期内将民间投资增速推高至30%以上。此后,民间投资增速下降,同时市场准入限制较多、融资渠道狭窄、监管体系不健全等因素制约也逐渐凸显。2016年,《国务院办公厅关于进一步做好民间投资有关工作的通知》《促进民间投资健康发展若干政策措施》相继出台,从改善金融服务、降低企业成本、优化服务等方面综合施策,推动民间投资增速回稳。

受新冠疫情冲击,叠加复杂多变的外部环境,部分外向型行业产能利用率偏低的问题凸显,房地产等传统领域投资需求减弱。在多重因素共同作用下,民间投资增长下行压力加大,亟待转型升级。一系列政策文件接续出台,2022年《国家发展改革委关于进一步完善政策环境加大力度支持民间投资发展的意见》印发,强调“用市场办法、改革举措激发民间投资活力”。2023年《中共中央 国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》明确提出“促进民营经济做大做优做强”,为民间投资营造稳定公平透明可预期的发展环境。2025年民营经济促进法施行,为民间投资发展提供了法律保障。“十五五”规划建议提出,激发民间投资活力,提高民间投资比重。存量政策和增量政策共同发力,推动我国民间投资向实向新发展。

为民间投资创造更多机遇

益保障和创新支撑不足、民间投资项目投融资支持不足等问题,提出13项针对性政策举措,进一步激发民间投资活力、提升整体投资效益。

随着新一轮科技革命和产业变革深入发展,通用技术加快应用,不仅提供了难得的历史机遇,还催生新的投资需求,拓展新的投资增长空间。通用技术被定义为在经济领域中广泛应用的技术,而不仅仅局限于一个或两个产业的技术进步。历史经验表明,通用技术创新不仅对生产率增长具有积极推动作用,还为民间投资发展提供了更多可能。人工智能作为一种具有普遍适用性、动态演进性的通用技术,正广泛渗透到各个领域,催生新业态新模式新场景,将进一步拓宽民间投资空间,释放投资潜力。

为民间投资创造更多机遇,要坚持和落实“两个毫不动摇”,加力破除阻碍其发展的体制机制障碍,一视同仁对待各类所有制企业,为民间投资营造稳定、可预期的制度环境。

一是完善促进民间投资发展的法规政策。落实落细相关措施,严格实行“非禁即入”,有效降低市场准入门槛,保障民营企业平等使用各类生产要素和公共服务资源。加大力度清理拖欠企业账款,维护民营企业和企业合法权益,激发民间投资的积极性。

二是增强政策信息的可及性与透明度。建立健全统一规范的政策发布和解读机制,将支持民营经济发展的各项方针转化为企业“看得懂、用得上”的操作指南,特别要注重政策制定过程中的意见征询与实施后的效果评估,确保各项措施精准对接民营企业发展需求。

三是在项目源头建立更加开放透明的参与机制。让民间资本不仅“能进门”更要“好进门”,特别是那些具有稳定收益预期的重大工程项目,可考虑在规划论证阶段就为民间资本预留空间,通过建立项目储备库、定期发布机会清单等方式,将“鼓励参与”转化为具体可操作的制度安排。

四是设立面向重点领域和关键环节的引导基金。以市场化方式遴选专业投资机构,吸引更多社会资本参与对初创型企业、新兴产业、未来产业的早期投资和长期投资,并建立完善的风险分担与利益共享机制,推动形成以政府资金为引导、吸引社会资本共同参与的投资格局。

(作者系国家发展改革委投资研究所所长)

近年来,我国民营经济运行稳中提质,民间投资展现出向实向新的趋势。据测算,“十四五”期间,制造业民间投资年均增长10.1%,高于民间投资平均增速近10个百分点。其中,高技术制造业民间投资等较快增长,电气机械和器材制造业民间固定资产投资年均增长16.9%,铁路、船舶、航空航天和其他运输设备制造业增长15.1%,汽车制造业增长12.4%,计算机、通信和其他电子设备制造业增长11.4%,通用设备制造业增长10.2%。此外,随着市场准入放宽,民间投资向更多领域拓展。据国家能源局数据,能源重点项目民营企业年均投资保持两位数增长,在国家核准的重大核电项目中,民间资本参股比例从2024年的约10%提高到10%以上,广东等地部分项目最高参股比例达20%。2025年,我国基础设施民间投资占全部基础设施投资比重为21%,比上年提高0.8个百分点,其中,水利管理业、道路运输业民间投资分别增长16.5%、3.5%。

“十五五”规划建议部署了对推进中国式现代化具有重大牵引、驱动、支撑作用的战略任务,提出“滚动实施制造业重点产业链高质量发展行动,发展先进制造业集群”“加快新能源、新材料、航空航天、低空经济等战略性新兴产业集群发展”“发展创业投资,建立未来产业投入增长和风险分担机制”等,为民间投资提供了重要机遇。2025年11月,国务院办公厅印发《关于进一步促进民间投资发展的

拓宽民间投资“能投”的空间

市场准入的公平与开放是激发民间投资活力的重要前提。我国进行了哪些有效探索打破准入壁垒?目前还存在哪些难点堵点?如何进一步释放民间投资潜力?

刘志东(中央财经大学管理科学与工程学院院长):近年来,我国持续推进投资领域改革,多层次探索拓宽民间资本进入渠道,在国家发展改革委内部设立民营经济发展局加强政策统筹协调,推动重大举措落地见效。全国统一的市场准入负面清单管理持续优化,民间资本参与基础设施、公共服务等领域项目取得重大进展,铁路、核电等重点领域项目向民间资本开放并细化参股要求,扩大准入为民间资本开拓了更大发展空间。

市场准入范围持续拓展。全国统一的市场准入负面清单制度不断完善,清单事项数量从2016年的328项缩减到2025年的106项,“非禁即入”普遍落实。《关于进一步促进民间投资发展的若干措施》围绕扩大准入提出针对性政策举措,鼓励支持民间资本参与铁路、核电等重点领域项目。以核电为例,民间资本在部分项目中的持股比例逐步提高至20%,准入政策可预期性不断增强。

公平竞争环境稳步改善。长期以来,民营企业在要素获取、政府采购、招标投标等领域,存在被差别化对待的情况。通过修订反垄断法、招标投标法,专项清理妨碍公平竞争的政策措施,同时依托统一公示平台和大数据技术,智能排查清除限制性、歧视性条款,制度性壁垒逐步破除。我国能源行业尤其是传统的油气、电网等领域,长期以来由国有企业主导,民营企业进入相关领域的门槛较高,随着隐性壁垒不断破除,电网企业无歧视为民营新能源项目提供接入服务,将公平竞争落到实处。

配套支持力度不断加大。整体来看,政策体系呈现“全周期协同”特征,在民间投资项目启动阶段,通过中央预算内投资与政策性金融工具协同补充资本金;在运营阶段,金融机构完善服务机制,稳定信贷流向;在退出阶段,基础设施REITs渠道有效拓宽。截至2025年11月,已有

14个民间投资REITs项目发行上市,发售基金总额近300亿元,构建起“投资—运营—退出—再投资”的良性循环。

也要看到,进一步拓宽民间投资空间仍面临制约。例如,政策落实存在“温差”,部分地区“重招商、轻落地”,承诺与服务衔接不畅,影响企业信心和预期;要素配置仍存在差异,在土地、能耗、数据等要素获取上,不同所有制企业待遇不完全平等;金融供给匹配不足,间接融资体系对长期、高风险创新项目审慎支持,债权融资风控逻辑与科技创新特性客观存在矛盾,无形资产评估机制尚不健全制约了资本向前沿领域流动;新兴领域规则亟待明确,投资准入门槛与监管框架尚在探索,企业面临一定的不确定性。

进一步拓宽民间投资空间,需着力推动从单项政策突破向整体生态构建转变。

一是强化法治保障与信用建设。完善民营经济促进法配套法规政策,建议确立刚性规则,界定设置市场壁垒等行为,构建涵盖公开通报、行政问责、经济赔偿的多维追责体系,并纳入政务失信记录。同时,健全投资营商环境监督评价机制,公开典型案例并与地方考核挂钩,形成有力约束。

二是着力破除各类隐性准入壁垒。在招投标、资质许可、审批备案等环节,常态化清理妨碍公平竞争的政策措施。建立健全跨部门投诉处理机制,保障企业权利平等、机会平等、规则平等。新兴领域加快制定清晰、透明的准入标准与监管规则,防止出现新的“玻璃门”。

三是创新要素与金融支持。要素方面,可参考地方经验,在能耗、土地等指标分配上对民间投资设定保障比例,探索“先租后让”、数据开放、中试平台共享等模式。金融方面,构建覆盖全流程的融资支持体系,研究设立专项基金支持前期投入,鼓励开发“投标保函”“前期贷款”等产品,细化普惠信贷尽职免责制度,缓解银行“不敢贷”与企业“融资难”压力。

四是构建服务型政府与良好产业生态。加快政府角色转变,探索发布投资机会清单,主动梳理并推送项目信息。在部分新兴领域试点“监管沙盒”等包容审慎监管模式,畅通政企沟通与反馈渠道,形成问题收集、政策响应、效果评估的闭环管理。

为何近年来民间投资有所放缓?国家和地方层面推出了哪些举措化解“不愿投”难题?如何为民间资本营造稳定可预期的投资环境?

马晓白(国务院发展研究中心企业研究所跨国企业研究室主任、研究员):民间投资发展面临的困境,是短期周期性与中长期结构性矛盾多重因素交织的结果。

从内外部环境来看,不确定性不稳定性因素增多。经济全球化遭遇逆流、国内市场需求不足等影响民营企业投资信心,使其倾向选择“收缩式”经营策略,加之面临成本上涨、利润下降、订单下滑、市场萎缩和技术封锁等多重压力,企业对扩大再生产、新增投资更加保守谨慎。

从营商环境来看,在安全检查、环保治理、碳排放管理等方面,政策执行还存在“一刀切”、层层加码等现象。拖欠民营企业款项尚未完全解决,企业资金回款压力较大,2025年末,规模以上工业企业应收账款27.43万亿元,比上年末增长4.7%;应收账款平均回收期为67.9天,比上年末增加3.6天。民营企业面临的融资难、融资贵等问题仍在一定领域存在,企业目前最主要的融资渠道仍是银行贷款,金融机构基于成本、风险等考虑,“惧贷、惜贷、慎贷”现象仍较为明显,造成民营企业融资成本过高。如,某农业企业反映,因生猪繁衍需要计划融资300万元用于扩建养猪场,但缺乏相关抵押物导致必须寻求第三方担保公司介入方可完成融资,而担保公司担保抽成使得融资利率由3.5%增至7%以上,每月需归还1万元本金和1万余元利息。

激发民间投资“敢投愿投”的动力

针对民间投资低迷问题,我国推出一系列改革举措。《中共中央 国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》出台,针对民营企业关注的营商环境、政策支持、法治保障、监管机制、舆论环境等问题提出31条政策措施。2025年民营经济促进法实施,以法治护航民营经济高质量发展,有力提振了民营企业发展信心。《关于进一步促进民间投资发展的若干措施》提出针对性举措,进一步激发民间投资活力。

同时,地方积极探索有效路径。浙江省从提信心增预期、降门槛扩领域、真公平破隐性、拓市场促升级、优氛围增服务等方面提出32条政策措施,2025年全省民间项目投资增长4.6%。四川省着力推动惠企政策、服务平台、信贷产品直达民营企业,搭建全省融资信用基础服务平台,举办“创投天府·周周见”常态化投融资路演活动,拓展线上融资与股权对接的新渠道。截至2025年11月末,全省民营经济贷款余额2.56万亿元,同比增长7.12%;民营经济有贷款余额的经营主体214.24万户,同比增长17.28%;普惠小微贷款加权平均利率3.88%,较上年同期下降40个基点。

为民间资本营造稳定可预期的投资环境,需从以下几方面着力。

一是持续提高政策稳定性和透明度,让民间投资“愿投”。制定与企业经营活动相关的政策时,可加强与行业协会商会、经营主体沟通,充分听取其意见。行业政策出现重大调整时,设置充分的过渡期和缓冲期。加强政务公开,将政策执行情况、企业

反馈意见等信息对外公开,为企业项目申请、办事进度等信息提供实时查询渠道。

二是营造公平竞争市场环境,让民间投资“想投”。充分尊重市场规律,减少政府对市场资源配置的直接干预,对于需要政府参与的特殊领域,公开发布规则明细,确保各类所有制经营主体平等参与竞争。规范招投标资质要求,推动招标单位合理设置并公开发布投标要求,完善支持中小企业参与的政策体系,优化招标投标程序,确保各类经营主体公平竞争。

三是健全账款拖欠长效解决机制,让民间投资“敢投”。规范地方招商引资行为,对违法违规给予政策优惠行为依法进行干预,推进全国统一大市场建设。加强政务诚信考核,对于因特殊情况确实无法履行原定支付计划的款项,可及时与企业进行协商,制定缓期支付计划。

四是强化要素保障,让民间投资“易投”。优化民间投资项目的融资支持,可考虑制定有针对性的支持民间投资信贷政策和管理办法,推动金融机构内部在合理范围内增加不良贷款容忍度,避免“一刀切”式盲目抽贷、断贷,降低企业融资成本。充分发挥政策性开发性金融工具作用,支持地方特别是经济大省接续实施重大基础设施项目,鼓励民间资本通过综合开发模式参与城市基础设施等重点项目建设。通过优化服务、创新机制、盘活存量等方式解决民间投资发展面临的瓶颈问题,加大用地、资金等政策支持,强化民间投资项目要素保障。