



资本市场的法律热点问题

国务院及六部委有关鼓励和引导民间投资健康发展的政策

为进一步提升民间投资在整体社会投资中的地位和作用，促进经济、制度和社会的发展，2010年5月7日国务院发布了《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》（国发[2010]13号）（以下简称《若干意见》）。在《若干意见》中，国务院针对民间投资的领域和环境等问题提出了三十六条意见（“新36条”），分为十二大类：

- (1) 进一步拓宽民间投资的领域和范围；
- (2) 鼓励和引导民间资本进入基础产业和基础设施领域；
- (3) 鼓励和引导民间资本进入市政公用事业和政策性住房建设领域；
- (4) 鼓励和引导民间资本进入社会事业领域；
- (5) 鼓励和引导民间资本进入金融服务领域；
- (6) 鼓励和引导民间资本进入商贸流通领域；
- (7) 鼓励和引导民间资本进入国防科技工业领域；
- (8) 鼓励和引导民间资本重组联合和参与国有企业改革；
- (9) 推动民营企业加强自主创新和转型升级；
- (10) 鼓励和引导民营企业积极参与国际竞争；
- (11) 为民间投资创造良好环境；
- (12) 加强对民间投资的服务、指导和规范管理。

同时国务院还要求各涉及的部门制定具体实施办法，将上述政策细化落实。

综合来看，上述国务院“新36条”大致涉及三个方面：(1) 给予民间资本和其它投资主体平等的、公正的投资待遇；(2) 通过简化审批程序、加强信息供给、修订完善相关政策法规等方式优化民间资本的投资环境；(3) 对民间资本投资以及民间资本所投资的企业给予指导、规范和监管。

与国务院曾于2005年印发的《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）中提出的鼓励、支持和引导非公有制经济发展的36条（“非公经济36条”）相比，《若干意见》结合近些年来实际情况，针对相关行业和领域现实存在的准入难问题，进一步明确和细化了“非公经济36条”中有关放宽市场准入的政策规定，以及鼓励民间资本进入相关行业和领域的具体范围、途径方式、政

策保障等一系列政策措施。为增强可操作性、提高政策的可执行力，国务院在《若干意见》中还要求相关机构尽快出台实施细则。

根据《若干意见》以及《国务院办公厅关于鼓励和引导民间投资健康发展重点工作分工的通知》（国办函〔2010〕120号）（以下简称《分工通知》）的要求，卫生部、铁道部、交通运输部、国资委、证监会和银监会六部委于近日根据“新36条”的要求和精神陆续颁布了其各自管辖范围内有关《若干意见》的具体实施标准、方式和意见。

一、 卫生部

2012年4月13日卫生部下发了《卫生部关于社会资本举办医疗机构经营性质的通知》（卫医政发〔2012〕26号）（以下简称《卫生部通知》），就社会资本举办医疗机构的经营性质对原有规定进行了修改。原由卫生部会同国家中医药管理局、财政部和国家计委于2000年颁布的《关于城镇医疗机构分类管理的实施意见》中将“城镇个体诊所、股份制、股份合作制和中外合资合作医疗机构一般定为营利性医疗机构”。《卫生部通知》取消了这一默认性规定，允许民间资本投资的医疗机构自由选择其性质。由此民间资本投资的医疗机构也有可能享受到非营利性医疗机构可以享有的税收、能源供应等方面的优惠。

在《卫生部通知》下发之前，发改委、卫生部、财政部、商务部和人力资源社会保障部曾于2010年11月26日联合下发了《关于进一步鼓励和引导社会资本举办医疗机构的意见》（以下简称《联合意见》）。虽然该《联合意见》非直接为具体实施《若干意见》所发，但其内容主要为鼓励和引导社会资本进入医疗领域，和《若干意见》的精神一致，包括：

（一） 放宽准入范围

对民间资本放宽准入范围，具体体现在允许社会资本投资各种类型的医疗机构，在调整和新增医疗资源时优先考虑社会资本，合理确定非公立医疗机构执业范围，鼓励社会资本参与公立医院改制。

（二） 改善非公立医疗机构的执业环境

改善民间资本投资的医疗机构的执业环境主要从以下几个方面实现：(1) 从医疗机构的设立存续来说，要完善非公立医疗机构土地政策，完善非公立医疗机构退出的相关政策；(2) 从对医疗机构的财务支持来说，一方面要落实非公立医疗机构税收和价格政策，将符合条件的非公立医疗机构纳入医保定点范围，同时鼓励政府购买非公立医疗机构提供的服务，另一方面要鼓励对社会资本举办的非营利性医疗机构进行捐赠；(3) 从医疗机构的经营管理来说，要优化非公立医疗机构用人环境，支持非公立医疗机构配置大型设备；(4) 从医疗机构的外部环境来说，要改善非公立医疗机构外部学术环境，畅通非公立医疗机构相关信息获取管

道。

（三） 促进持续健康发展

医疗机构的持续健康发展对长期吸引社会资本的投入至关重要。《联合意见》强调了要促进非公立医疗机构的规范执业和守法经营，同时对其加强技术指导以提高其管理水平。为支持非公立医疗机构维护自身在准入、执业、监管等方面的权益，《联合意见》同时要求建立和完善非公立医疗机构投诉管道。

二、 铁道部

为加强对铁路建设的投入，同时遵循《若干意见》的要求，2012年5月16日铁道部下发了《铁道部关于鼓励和引导民间资本投资铁路的实施意见》（铁政法〔2012〕97号）（以下简称《铁道部意见》）。《铁道部意见》主要在以下三个方面鼓励民间资本的投入：

（一） 利用资本市场鼓励民间资本投资铁路

通过建立铁路产业投资基金，积极支持铁路企业股改上市，创新铁路债券发行方式，鼓励保险基金扩大投资铁路等方式扩大民间资本投资管道。

（二） 鼓励民间资本直接参与铁路建设

鼓励民间资本参与建设铁路线、铁路轮渡及其场站设施，进入铁路工程建设领域，参与铁路客货运输服务业务，通过参股、控股、资产收购等多种形式参与铁路非运输企业改制重组，通过技术创新的方式平等地参与铁路设备供应，提供技术服务，积极和国有铁路企业展开境外投资和经济合作。

（三） 创造投资环境，提供投资服务

主要通过加强该行业管理和政府监管、减少和规范行政审批事项等方式为民间资本创造良好的投资环境，同时转变铁道政府部门的职能，加强政务和政府信息公开，积极为各种所有制的铁路企业创造公平竞争、共同发展的良好环境。

三、 交通运输部

针对《若干意见》的要求，2012年5月22日交通运输部下发了《关于鼓励和引导民间资本投资公路水路交通运输领域的实施意见》（以下简称《交通部意见》）。意见首先肯定贯彻落实《若干意见》的基本方针，其次分领域明确了鼓励民间资本投资的方向：

（一） 交通运输基础设施领域

基础设施领域包括公路、港口码头、航道等水运基础设施的建设、养护、运营和管理以及综合运输枢纽、物流园区、运输站场等建设、运营和管理。

（二） 交通运输服务领域

交通运输服务领域包括道路运输业务、水路运输业务和公路水路运输辅助业务，以及以适当方式进入城市公共交通和农村客运等公共事业领域。

（三） 交通运输新兴业务领域

新兴业务领域包括涉及新技术、新工艺、新材料的科技创新业务，交通信息化和智能交通业务以及节能减排与绿色交通建设。

除此以外，《交通部意见》还明确通过改革审批制度、规范乱收费行为等方式为民间资本进入交通运输领域创造良好的投资环境，鼓励其积极参与国际竞争，同时通过加强建设民间投资服务体系、建立健全投资政策和信息发布制度、发挥行业组织作用等方式加强对民间投资的服务、指导和规范管理。

四、 国资委

2012年5月23日国资委颁布了《关于国有企业改制重组中积极引入民间投资的指导意见》（以下简称《国资委意见》）。《国资委意见》以“完善国有资本有进有退、合理流动机制”以及“积极引入民间投资参与国有企业改制重组，发展混合所有制经济”为原则和指导思想，鼓励优秀民间投资主体参与国有企业改制，并提出了以下几个方面的具体意见：

（一） 参与国企重组的方式

民间资本直接或间接参与国企改制重组的方式有多种，既包括出资入股、收购股权、认购可转债、融资租赁等形式直接参与，也包括设立民间的或混合所有的股权投资基金间接参与；既包括改制重组现有的国有企业，也包括共同投资战略性新兴产业，开展境外投资。

（二） 参与国企重组的阶段

民间资本参与国企重组不但体现在企业重组改制阶段，也体现在在改制后的国有企业上市或国有控股的上市公司增发股票时对民间投资的引入。

（三） 平等性原则

在民间资本投资国有企业改制重组的过程中贯彻平等性保护的原则。国务院国资委有关负责人表示，国有股东通过证券市场或产权市场转让所持上市公司股权或者非上市企业国有产权并公开征集受让方时，可以对意向受让人的资质、商业信誉、经营情况、财务状况、管理能力、资产规模等提出必要的受让条件。为把《若干意见》中的要求落到实处，国资委要求在国有股东通过非公开市场方式转让上市公司股票或转让国有产权时，均不得对民间投资主体设置附加条件。

（四） 投资信息和服务

国有企业在改制重组时应通过产权市场、媒体和互联网广泛发布拟引入民间投资项目的相关信息，国有产权交易机构应有序聚集和组合民间资本，参与受让企业国有产权。

除上述鼓励措施外，国资委也明确要求在引入民间资本的过程中要严格遵守法律法规特别是国资管理的相关规定，做好职工安置工作，维护社会信用秩序，保护金融债权人和其它债权人的合法权益。

五、 证监会

2012年5月25日，证监会在其网站上发布了关于落实《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》工作要点的通知（以下简称《证监会通知》）。《证监会通知》中提及了以下四个方面鼓励和促进民间资本发展的措施：

（一） 促进民营企业的融资

在A股市场的发展历史上，国有企业一直是上市公司的主角。尽管近些年来随着中小板和创业板的设立，资本市场中民营企业的身影越来越多，但国资的力量依然占主导，这些背景的企业在股市融资中也往往享有更多的便利。

为促进民营企业参与资本市场，利用资本市场融资，《证监会通知》提出要深化新股发行体制改革，修订股票和证券发行及再融资的相关规则，支持民营企业发行上市和再融资；推动债券市场的规范和流通，修改完善债券发行的相关规则，简化流程，支持民营企业债权融资；加快场外交易市场建设，完善相关的法规和制度，拓宽非上市民营企业股权转让的管道；完善境外上市法规制度，适当降低直接去境外上市的门坎，简化程序，支持民营企业境外上市；拓宽并购融资管道，创新并购重组支付工具，完善审批流程，提高效率，支持民间资本通过资本市场进行并购重组；鼓励证券期货经营创新，为民营企业利用资本市场更好地服

务。

(二) 规范民营公众公司的发展

对于民营公众公司，《证监会通知》要求强化以信息披露为核心的常规监管，提升民营上市公司的规范运作水平；加强非上市公众公司监管。推出非上市公众公司监管办法及配套规则，引导并推动民营非上市公众公司完善治理结构、规范运作。

(三) 放松设立证券期货相关机构的市场准入条件

尽管目前证券公司和基金公司中已不乏民间资本的影子，但总体而言，这一领域民间投资的规模和比例都非常小，进入难度较大。《证监会通知》此次明确鼓励民间资本进入证券期货相关机构。该等鼓励民间资本进入的机构包括证券公司、期货公司、咨询机构、证券资信评级机构和独立基金销售机构。

(四) 为民营企业有效利用资本市场创造良好环境

进一步减少审批方面的障碍，提供政府部门对包括民营企业在内的各类市场主体的服务质量。加强政务诚信和商务诚信，推动民营企业诚信运作、合规发展。加强市场监管，维护市场秩序，为民营企业有效利用资本市场创造良好环境。

六、 银监会

为进一步促进民间资本投入银行业，贯彻《若干意见》的要求，2012年5月26日银监会制定了《中国银监会关于鼓励和引导民间资本进入银行业的实施意见》（以下简称《银监会意见》）。《银监会意见》从以下四个方面鼓励民间资本进入银行业：

(一) 支持民间资本进入银行业

《银监会意见》允许民营企业可通过发起设立、认购新股、受让股权、并购重组等多种方式进入银行业；对于参与银行风险处置的民营企业，其持股比例可以视情况适当放宽，超过之前规定的20%的上限；民营企业作为村镇银行的发起人其持股下限也由之前的20%下降至15%；小额贷款公司可改制为村镇银行。支持民营企业投资信托公司、消费金融公司、金融租赁公司，有条件的可设立企业集团财务公司。

(二) 创造平等良好的投资环境

《银监会意见》要求银行业监督管理机构应平等对待民间投资，在市场准入方面不为民间资本设置专门的限制条件或其它附加条件，在增资扩股、股权改造、并购重组等过程中为民间资本投资入股创造公平竞争机会，同时还要及时公布相关法规、政策、程序和审批流程，增强市场透明度，为民间资本进入银行提供服务、指导和咨询。

(三) 促进民资银行业金融机构稳健经营

金融机构的稳健发展无论对于金融机构本身还是其民营股东的长远利益都有着十分重要的意义。对于民间资本投资的银行业金融机构，《银监会意见》着力强调了对该等机构的管理需要加强，对民营股东的入股资格及其对该金融机构稳健经营的影响、可能产生的关联交易等问题都需要审慎考虑。

(四) 加大对民间投资的融资支持力度

《银监会意见》提及银行业金融机构要充分认识非公有制经济发展的重要意义，深入落实提升小型微型企业金融服务的相关法规和政策，积极进行产品创新，为民营企业特别是民营小型微型企业的发展提供融资支持，改善其融资环境。通过上述措施解决民营企业融资难问题，将有效地促进民间资本在包括银行业在内的各个领域的投资。

虽然目前已有六部委针对《若干意见》的要求出台实施细则，但须要注意的是，该等实施细则总体看来仍较为笼统、原则，具体实施过程中还需要相关部委及其各级下属部门就具体的认定标准、操作规程、审批流程等问题出台更为细致的规定，因此其在实践中的可操作性尚待进一步检验。

还须注意的是，上述六部委出台的《若干意见》的实施细则并未涵盖《若干意见》的全部内容。在可预见的将来，《若干意见》和《分工通知》中明确涉及的其他部门（如水利部、国土资源部、工业和信息化部、商务部、住房和城乡建设部等）也应会以各种形式就《若干意见》在本部门所辖领域的实施给出具体的意见。对此我们将持续关注。

曲惠清 合伙人 Tel: 8610 8519 1281 Email: quhq@junhe.com

李智 律师 Tel: 8610 8519 2193 Email: lizh@junhe.com

本简报仅为提供法律信息之目的，供参考使用，并不构成君合律师事务所的法律意见或建议。