

## 国家发改委负责人解读：允许民间资本兴办金融机构

刘泉

拓宽民间投资的领域和范围 鼓励民间资本参与国企改革



资料图片：未来五年，民间资本及外资在铁路投资领域可能获得近万亿元的市场空间。

《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》（以下简称《若干意见》）近日发布。这是改革开放以来国务院出台的第一份专门针对民间投资发展、管理和调控方面的综合性政策文件。那么，相比 2005 年出台的“非公经济 36 条”，这份文件所提出的“新 36 条”在哪些方面有所突破？针对民间投资发展中存在的困难和障碍，《若干意见》又提出了哪些有效措施？对此，国家发改委有关负责人一一作出解答。

### 针对四大问题提出四大措施

问：据初步统计，2009 年 1 月至 11 月，民间投资占城镇固定资产投资投资的 56.4%，已是半壁江山。民间投资发展过程中还存在哪些困难和障碍？

答：制约民间投资发展的困难和障碍主要有四个方面：一是行业准入存在不少障碍。特别是在一些传统垄断行业和领域，仍然存在着制约民间投资进入的“玻璃门”或“弹簧门”问题。二是融资难问题未得到根本解决，在国际金融危机影响下，银行信贷更多投向大项目和大企业，中小企业融资难问题更显突出。三是民营企业的投资转型升级步伐需要加快、创新能力有待提高，民间投资的管理水平有待整体提升。四是民间投资的政策环境需要不断改进，服务体系有待进一步健全和完善。

问：针对上述困难和问题，《若干意见》提出了哪些措施？



答：《若干意见》提出了四个方面的政策措施。一是要进一步拓宽民间投资的领域和范围。鼓励和引导民间资本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、社会事业、金融服务、商贸流通、国防科技工业等领域。二是鼓励和引导民间资本重组联合和参与国有企业改革。通过参股、控股、资产收购等多种方式，参与国有企业改制重组。支持有条件的民营企业通过联合重组方式做大做强。三是要推动民营企业加强自主创新和转型升级。支持民营企业参与国家重大科技计划项目和技术攻关，帮助民营企业建立工程技术研究中心、技术开发中心，不断提高企业技术水平和研发能力。鼓励民营企业加大新产品开发力度，发展战略性新兴产业，积极参与国际竞争。四是清理和修改不利于民间投资发展的法规政策规定，清理整合涉及民间投资管理的行政审批事项，支持民营企业的产品和服务进入政府采购目录。在放开市场准入的同时，切实加强监管。

### 鼓励参与中小金融机构

问：民间投资融资问题是全球性难题，也是制约我国民间投资发展的一大问题。民间投资融资困难的原因在哪里？《若干意见》对此又提出了哪些政策措施？

答：金融机构数量不足、结构单一，尤其是中小型金融机构严重匮乏，是导致民间投资融资困难的重要原因，从长远看也不符合经济可持续发展的要求。因此，按照“金融产品分大小、金融服务分对象、金融机构分层次”的思路大力培育和发展中小金融机构，是解决中小企业融资难问题的根本途径和长久之策，也就是通常所说的“草根经济需要草根金融”。

同时，我们更要强调的是“草根金融需要草根经济来办”，即放宽对金融机构的股比限制，鼓励民间资本发起或参与设立中小金融机构，这既是扩大民间投资市场准入范围的重要方面，又是有效解决民间投资融资难的有效途径。《若干意见》主要提出三方面政策措施：一是放宽金融机构的准入政策。支持民间资本以入股方式参与商业银行的增资扩股和农村信用社、城市信用社的改制工作。鼓励民间资本发起或参与设立村镇银行、贷款公司、农村资金互助社等金融机构，放宽村镇银行或社区银行中法人银行最低出资比例的限制，适当放宽小额贷款公司单一投资者持股比例限制。二是降低民间投资金融服务机构的成本和风险。落实中小企业贷款税前全额拨备损失准备金政策，简化中小金融机构呆账核销审核程序。对小额贷款公司的涉农业务实行与村镇银行同等的财政补贴政策。三是完善担保体系。支持民间资本发起设立信用担保公司，完善信用担保公司的风险补偿机制和风险分担机制。

### 措施的操作性和执行力增强

问：2005年，国务院印发了《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》，即通称的“非公经济36条”，此次发布的《若干意见》也提出了鼓励和引导民间投资健康发展的36条政策措施，那么，《若干意见》的“新36条”在哪些方面有所突破？



答：“非公经济 36 条”对促进民间投资发展起到了十分积极的作用。但是，由于种种原因，“非公经济 36 条”中的一些政策措施尚未真正落实到位。在市场准入方面，“非公经济 36 条”明确规定，允许外资进入的行业和领域，也允许国内非公有资本进入，但根据有关方面的调研情况，目前全社会 80 多个行业，允许外资进入的有 62 个，允许民间资本进入的只有 41 个。民间投资在传统垄断行业和领域所占比重非常低，据统计，在电力、热力的生产和供应业中占 13.6%，在教育中占 12.3%，在卫生、社会保障和社会福利业中占 11.8%，在金融业中占 9.6%，在信息传输、计算机服务和软件业中占 7.8%，在交通运输、仓储和邮政业中占 7.5%，在水利、环境和公共设施管理业中占 6.6%，在公共管理和社会组织中占 5.9%。

为此，《若干意见》将破除、拆除民间投资发展中存在的“玻璃门”、“弹簧门”等现象作为重点，针对上述行业和领域存在的准入难问题，进一步明确和细化了“非公经济 36 条”等文件中有关放宽市场准入的政策规定，提出了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，并努力增强可操作性、提高文件的可执行力。一是明确了进一步拓宽民间投资准入范围的总体要求。规范设置投资准入门槛，明确界定政府投资范围，进一步调整国有经济布局 and 结构，将民办社会事业作为社会公共事业发展的重要补充，鼓励和引导民间资本进入法律法规未明确禁止准入的行业和领域，为民间资本营造更广阔的市场空间。二是明确了鼓励和引导民间资本进入的具体行业和领域。鼓励和引导民间资本进入交通电信能源基础设施、市政公用事业、国防科技工业、保障性住房建设等领域，兴办金融机构，投资商贸流通产业，参与发展文化、教育、体育、医疗和社会福利事业。三是提出了鼓励民间投资进入的具体途径和方式。主要包括项目业主招标、承包、租赁、产权或经营权转让、参与改组改制等。四是通过推进体制改革、健全收费补偿机制、实行政府补贴和政府采购、给予信贷支持和用地保障等多种方式，提出了鼓励民间投资进入的保障措施。

