

全面落实竞争中性 民营企业发展获得更大政策倾斜

——《关于营造更好发展环境支持民营企业改革发展的意见》解读

12月22日，中共中央、国务院发布《关于营造更好发展环境支持民营企业改革发展的意见》（以下简称《意见》），围绕优化公平竞争的市场环境、完善精准有效的政策环境、健全平等保护的法治环境等七个方面推出一系列举措。这是首个系统支持民企改革发展的中央文件，表明对民企发展的重视已经上升到国家战略层面。更为重要的是，与以往民企支持政策多为应急措施或操作性措施不同，《意见》提出的改革举措触及制度层面，旨在破除民企改革发展面临的体制性障碍，将成为未来一段时间支持民企改革发展、提升民企活力的纲领性文件。

东方金诚认为，政策再度发力支持民企改革发展，主要基于两方面考量。一是民营企业在行业准入、金融支持、政府监管等方面，仍然无法获得与国企完全平等的竞争环境，而当前我国正处于经济结构转型升级的关键时期，民企高质量发展是激发经济活力、稳定就业形势、促进创新创业的重要保证。2019年政府工作报告首提“竞争中性”原则，其内涵就是要“在要素获取、准入许可、经营运行、政府采购和招投标等方面，对各类所有制企业平等对待”。可以看到，《意见》全文中“公平”、“平等”分别出现9次和10次，是对“竞争中性”原则及其内涵的全面落实。二是民企自身的运营机制，包括治理结构、内部约束机制、业务流程等也存在缺陷，这意味着推动民企发展和改革需要政府层面与企业层面共同努力，《意见》内容也体现了这一思路。

与以往民企支持政策相比，《意见》有三个亮点值得关注。

一、进一步放开民营企业市场准入，明确要在电力、电信、铁路、油气等重点行业和领域，放开竞争性业务

在市场准入方面，民企面临着部分允许国有企业、甚至外资企业进入的行业不对民企开放，以及部分领域在民企进入过程中存在一些显性或隐性障碍等问题。

2018年12月，李克强总理在主持召开经济形势专家和企业界座谈会时提到，“扩大民营企业市场准入，鼓励和支持他们进入基础设施、基础产业等领域，保障公平竞争”。2019年4月印发的《关于促进中小企业健康发展的指导意见》也

涉及“放宽市场准入，缩减市场准入负面清单事项”，但并未具体指明放开领域和放开程度。《意见》在这一方面进行了补充细化，明确将在“电力、电信、铁路、石油、天然气等重点行业和领域，放开竞争性业务”，以及在“基础设施、社会事业、金融服务业等领域大幅放宽市场准入”。针对民企在进入过程中面临的各种壁垒，《意见》强调要“持续跟踪、定期评估市场准入有关政策落实情况，全面排查、系统清理各类显性和隐性壁垒”，切实降低民企准入门槛和进入成本。

此外，为确保政策切实、高效落地，《意见》要求所述行业、领域相关职能部门要研究制定民企市场准入的具体路径和办法，明确路线图和时间表。可以预期，后期各项鼓励民营资本进入、优化民企竞争环境的行业政策、市场政策有望密集出台，相关领域民企将迎来政策红利的集中释放。

二、更好发挥直接融资支持制度、中小金融机构、供应链综合服务平台等的作用，多途径提高民营企业对金融资源的可及性

“融资难、融资贵”问题是民企在要素获取方面所面临不公平的具体体现。其根源在于我国金融体系以大中型商业银行为主导，融资方式以间接融资为主，受风险偏好、激励机制等因素制约，大中型商业银行注重政府信用和不动产抵押，在服务中小企业融资方面存在短板。

东方金诚认为，2019年2月两办发布《关于加强金融服务民营企业的若干意见》，重点解决的是商业银行对民企“不敢贷、不愿贷、不能贷”问题；而本次《意见》在支持民企融资方面，除再次强调深化联合授信试点、构建中长期银企关系、落实对小微企业贷款不良容忍的监管政策等具体举措，推动银行下沉服务，加大对民企信贷支持力度外，更加强调拓宽融资渠道，多途径提高民企对金融资源的可及性，主要有以下三个方向：

（一）完善民企直接融资支持制度。一直以来，企业债券和股票的上市、发行实行严格的政府审批制度和额度管理方式，政策向国有大中企业倾斜，导致民企通过资本市场进行直接融资的难度较大。基于此，《意见》明确要“完善股票发行和再融资制度，提高民营企业首发上市和再融资审核效率”，同时，“支持民营企业发行债券，降低可转债发行门槛”。东方金诚注意到，考虑到稳定民企杠杆率和降低融资成本等因素，《意见》在股权融资方面着墨较多，除鼓励符合条件的民营企业在科创板上市，深化创业板、新三板改革外，还明确提出“支持资

管产品和保险资金通过投资私募股权基金等方式积极参与民营企业纾困”。

（二）支持发展以中小微民营企业为主要服务对象的中小金融机构。缺乏专业的民营企业融资金融机构是民企融资难的重要原因，《意见》提出要“提高金融结构与经济结构匹配度，支持发展以中小微民营企业为主要服务对象的中小金融机构”，此举将有利于发挥中小金融机构立足当地、深耕基层的优势，推动金融对实体经济更为精准的服务。

当前大量存在的民间金融机构在一定程度上促进了民企融资问题的解决，但缺乏有序的市场规范，其合法性、安全性难以保障。政府对此类金融机构存在“一刀切”的粗放式监管行为，在斩断风险源头的同时，也使其对民企融资的效用无法有效发挥。基于此，东方金诚认为，以《意见》精神为指导，如何对民间金融机构精细化监管，指导和监督民间金融机构对民营中小企业适当融资，或为下一阶段监管机构需要思考的问题。

（三）健全民营企业融资增信支持体系。与以往政策相比，《意见》的创新之处在于提出要推进依托供应链的票据、订单等动产质押融资，鼓励第三方建立供应链综合服务平台。其背景在于民营企业往往缺乏不动产作为抵押，导致其难以获得银行信贷的支持，而供应链金融能够利用企业变现能力较强的动产（如企业的存货、应收账款、预付账款、应收票据等）作为还款保障，或可为缺乏不动产的民营企业融资提供可行的渠道。

三、“打铁还需自身硬”，民企发展困境的破解也需要企业层面规范治理、深化改革、守法运营

除全面落实“竞争中性”原则，为民企发展创造公平、平等的市场环境、政策环境和法治环境外，《意见》还从企业层面出发，强调引导民企深化改革，包括加快建立现代企业制度，制定规范的公司章程，完善内部激励约束机制，规范优化业务流程和组织结构，推动精细化管理等；同时，《意见》也指出民企要守法合规经营，塑造良好形象。

东方金诚认为，除外部环境约束外，民企自身运营机制存在的不足，同样阻碍了企业发展，这在融资方面即有所体现。民企融资难的根源在于现有的金融制度和融资格局，但也与民企信用观念较差、内部治理不当、财务管理不规范等不足密切相关。为缓解民企违约多发局面，从去年下半年起，监管层出台多项民企

纾困政策，但政策效果并不理想，主要原因之一即为政策支持之下，民企道德风险难防，利用政策和法律漏洞逃废债的行为并不少见，这反而加剧了金融机构对民企债的规避情绪。因此，推动民企发展改革、破解民企融资难题，需要政府层面、金融机构层面和企业层面的共同努力，配套政策措施必不可少，激发微观主体积极性同样重要。

研究发展部 冯琳

声明：本报告是东方金诚的研究性观点，并非是某种决策的结论、建议等。本报告引用的相关资料均为已公开信息，东方金诚进行了合理审慎地核查，但不应视为东方金诚对引用资料的真实性及完整性提供了保证。本报告的著作权归东方金诚所有，东方金诚保留一切与此相关的权利，任何机构和个人未经授权不得修改、复制、销售和分发，引用必须注明来自东方金诚且不得篡改或歪曲。

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_8171

