

聚焦央企投资监管新规三大看点

■ 王希

历经两年多时间的酝酿,国务院国资委18日发布了修订后的《中央企业投资监督管理办法》和《中央企业境外投资监督管理办法》,其中全过程监管、负面清单制度、境外投资从严监管等颇具看点。

实现全方位全过程监管

投资是落实企业发展战略和规划、推动企业转型升级的主要途径和手段,也是风险最大、最复杂的事项之一。国资委副主任黄丹华18日介绍说,这两份文件将从“管投向、管程序、管风险、管回报”四方面,对中央企业的境内外投资进行事前、事中与事后的全过程监管。

“管投向主要是推动企业投资进一步聚焦主业。”她表示,国资委将制定央企五年发展规划纲要,审核企业三年滚动发展规划,并一企一策、分户核定企业的非主业投资比例。另外一个重要环节是,央企要编制包含投资主要方向与目的、投资规模及资产负债率水平、投资结构分析、资金来源、重大投资项目等内容的年度投资计划,上报国资委备案管理。

对于个别进入国资委债务风险管控“特别监管企业”名单的央企,其年度投资计划需经国资委审批后才能实施。

程序合规是结果合规的重要保证。新规定提出企业要在投资事前、事中、事后三个阶段,从决策程序、管理流程、风险管控、责任追究等十个方面制定具体的管理制度,明确程序、保障实施,并完善信息系统加强过



程管控。

投资就要有回报。两个办法就此做出了多方面安排:明确投资项目收益底线要求;提出在投资计划中落实资本来源,保证投资能力;制定及时止损退出机制等。

负面清单划出底线红线

此次国资委发布的央企投资监管新规,创新性地引入了负面清单制度。

具体而言,国资委向中央企业发布境内、境外投资两张清单,其中按类别将投资项目划分为“禁止类”和“特别监管类”。列入“禁止类”的投资项目一律不得投资,列入“特别监管类”的需报国资委审核把关。

负面清单之外的项目,由中央企业按照自身发展战略和规划自主决策、自担责任。

哪些投资项目会被列入“禁止类”?黄丹华介绍说,这方面仍是按照投向、程序、风险和回报来考虑的,如不符合国家产业政策、不符合企业投资决策程序和管理制度、项目资本金低于国家相关规定要求以及达不到投资项目最低预期收益的投资,均被列入“禁止类”。

根据规定要求,央企应在国资委发布的负面清单基础上,结合自身实际,制定更为严格和具体的投资项目负面清单。

“负面清单,从一面看是明确了出资人投资监管的底线,从另外一面是设定了中央企

业投资行为的红线。”国资委规划局局长邓志雄说。

对境外投资从严监管

近年来我国企业“走出去”进展积极,央企业务已遍及全球150多个国家和地区,境外资产规模超过5万亿元人民币。但是,当前全球经济不确定性上升,央企国际化经营面临着更多的挑战。

此次发布的新规定对央企境外投资提出了更严格的要求。

首先,必须坚持聚焦主业,原则上央企不得在境外从事非主业投资。即使是的确需要开展非主业投资的,也要报国资委同意后,采取与具有相关主业优势的央企合作的方式开展。

“这是为了让专业的人做专业的事,通过优势互补降低投资风险,减少无序竞争。”黄丹华说。

考虑到境外投资风险高发,新规定在股权结构上要求境外投资积极引入第三方机构入股,防范风险。

“这里面主要是要积极引入国有资本投资、运营公司、当地投资者和国际投资机构。”邓志雄分析说,与普通央企比,国有资本投资、运营公司的投资经验相对丰富,当地投资者对项目所在地情况更加熟悉,而国际投资机构识别、防范与化解风险的能力更强。

此外,对境外特别重大投资项目,新规定提出要在项目决策前委托有资质的独立第三方咨询机构开展专项风险评估,并要求充分利用出口信用保险和商业保险机制,减少风险发生时所带来的损失。

平均每天新登记 1.5 万家企业

我国商事制度改革持续释放红利

■ 赵文君

2016年平均每天新登记的企业数1.51万家。在18日召开的全国工商总局新闻发布会上,国家工商总局新闻发言人于昌法表示,我国商事制度改革激发了百姓投资创业热情,促进了市场主体快速增长。

商事制度改革红利:每千人中有 18.89 户企业

我国商事制度改革从2014年3月开始,两年多来,改革的宏观效应持续释放,激发了百姓投资创业热情,促进了市场主体快速增长。

于昌法给出了一组数据,改革之前,每天新登记的企业数是6900家,而2016年平均每天新登记的企业数是1.51万家,量的增幅非常大。至2016年底,全国实有企业数2596万户,所有市场主体8705万户。“商事制度改革确实是释放了改革的红利,激发了大众创业、万众创新的活力。”于昌法说。

据工商总局统计,至2016年底,我国每千人中有18.89户企业,而2015年每千人是15.9户,同比增长了18.8%。至2016年底,全国个体私营经济从业人员实有3.1亿人,比2015年底增加2782.1万人。其中,第三产业

个体私营经济从业人员最多,实有2.3亿人,占增加总量的83.2%。

于昌法说,根据工商总局百县万家新设小微企业周年活跃度调查,小微企业发展总体良好,呈现出四大特点:一是新设小微企业表现较为活跃。二是近八成开业企业实现营业收入,开业企业近半实现纳税,创新和触网小微企业盈利比例高。三是新设小微企业带动就业作用显著。四是大学生新创小微企业偏好现代服务业,经营活动较为积极。

据统计,新设小微企业初次创业企业占85.8%,周年开业率达70.8%,开业一周年后户均从业人员从6.6人增加到7.7人。

市场准入:程序公开、制度公开、结果公开

于昌法说,目前市场准入存在四大主要问题。一是工商登记的具体操作环节仍存在问题,主要是部门间信息化和工作流程不衔接。二是网民反映行政审批依然过多,主要是大量技术性服务被“下放”到中介机构后,仍与政府部门存在关联,重复审批、垄断市场、收费名目繁多等问题较为严重。三是个体网店的工商登记管理成为社会关注焦点。四是“先照后证”改革后,事中事后监管还

不到位,“谁审批、谁监管,谁主管、谁监管”还没有完全落实。

于昌法介绍,根据工商部门对企业调研的情况看,政府的行政许可下放之后,存在两种情况。一是存在着接不住、不会管的问题;二是一些红顶中介行使相关的职责。这样反而还加重了一些企业的负担。“政务公开,要程序公开、制度公开、结果公开,接受社会监督。”于昌法说。

据了解,“先照后证”改革目前保留了工商登记的相关信息43项,下放了152项,取消了54项。于昌法说,对目前保留的43项行政许可还将削减三分之一。这项工作难度更大,目前正在争取尽快形成方案。工商注册登记便利化包括企业名称改革、经营范围改革、全程电子化和电子营业执照、企业退出便利化等几项改革,目前正在一些地方开展试点、积极推进。

信用监管:一处失信,处处受限

于昌法说,在推动信用监管方面,国家企业信用信息公示系统将发挥重要作用。

什么是国家企业信用信息公示系统?于昌法介绍,企业信息分成几类:一是企业的基本信息,如企业的名称、法定代表人、地址、注册资



本、企业信用等基本信息;二是企业的许可信息,企业从事什么行当需要前置许可,比如从事食品,从事建筑,从事金融等等,都要有个许可信息;三是企业的行政处罚信息,也包括司法的处罚信息。四是一些行业协会对企业的评价信息。有的地方有,有的地方正在建。此外,今后还要有消费者投诉的信息。

于昌法说,企业的基本信息、企业的许可信息和企业行政执法信息,都寄于该企业名下,并对社会开放。国家企业信用信息公示系统有什么作用?从全社会角度来讲,企业就置于社会的监督之下,每个人都可以上网看到这个企业的有关信息,看到这个企业公示的信息是否真实客观,有没有虚假信息;从政府功能角度来讲,实现了部门之间的信息共享,可以实现对企业的联合惩戒,依据各自的职能,对企业进行相应的惩处。

“比如说一家旅行社,在旅游部门和工商部门都留有信息,可能没有实现互联互通,是信息孤岛。现在把所有涉及部门的信息都归集起来,放在这个企业的名下,实现政府信息共享。对于企业来说,一处失信,处处受限。”于昌法说。

中国放宽多领域外资市场准入

新一轮开放更重国民待遇

这不可避免地涉及一些敏感领域的开放。商务部研究院外国投资研究所副主任郝红梅告诉记者,放宽准入是市场经济的本质要求,敏感领域的对外开放需要关注国防、经济产业、资源的安全以及公共利益,目前,中国关于产业安全尚未形成统一的理论分析框架和指标体系,这需要在开放中摸索。

商务部副部长王受文此前在国新办吹风会上也表示,新措施中一些敏感行业的开放以安全可靠、风险可控为底线,开放与安全需要平衡。他指出,敏感领域的开放,可以先放到自贸试验区中进行压力测试,再进一步在全国推广。

制造业重点取消轨道交通设备制造、摩托车制造、油脂加工等领域外资准入限制;采矿业将放宽油页岩、油砂、页岩气等非常规油气以及矿产资源领域外资准入限制;石油、天然气领域对外合作项目由审批制改为备案制。

这些领域面临的主要问题是垄断行业的开放。郝红梅表示,近年来,在国际投资领域,各国产业保护更多地针对国内高度发达或出现衰落的垄断工业,保护的目的是为了培养自由竞争的能力,而是加强对国内外市场的垄断。

从经济优势角度看,这些保护性手段都是不符合效率的。“开放垄断行业在中国也已呼吁多年,但实质性开放有限,一些竞争性业务也因行政垄断权而排斥潜在竞争者。由于传统制度和意识的惯性及垄断行业已形成的对政府保护政策的依赖,其开放仍将是一个非常艰难的过程。而外资的进入,对于深化垄断行业的改革意义重大。”郝红梅说。

《若干措施》要求,促进内外资企业公平参与我国标准化工作;深化政府采购改革,依法依规对外商投资企业在我国境内生产的产品一视同仁、平等对待,促进内外资企业公平参与政府采购招投标。

严格保护外资知识产权是公平竞争的要求,《若干措施》称,将推动相关国际组织在我国设立知识产权仲裁和调解分中心。

王受文表示,中国对外商知识产权的保护正在加强,“有一家美国公司的CEO跟我讲,他对中国的知识产权保护很有信心,他在中国打了30个官司,赢了28个。”

“新一轮吸引外资并不是说要给外资超国民待遇,而是公平对待。未来我国的外资政策将按照中性的框架来构建,核心是国民待遇、公平的政策环境和竞争机会、规范的市场监管体系等。”郝红梅说。

吸引外资面临挑战,中西部地区潜力更大

《若干措施》称,当前全球跨国投资和产业转移正呈现出新的趋势。这为中国的外资带来了新的机遇与挑战。

郝红梅称,全球劳动密集型产业特别是低端制造正加速向低收入国家转移,而一些中高端制造业向发达国家回流,部分产业已由离岸生产转向近岸或在岸生产。

同时,新一轮工业革命背景下,国际分工也更为精细,这将重塑各国的比较优势,改变全球产业分工与投资格局。

在此背景下,中国利用外资产业的一些比较优势正在消减。

据商务部数据,2016年1-12月,我国实

际使用外资金额8132.2亿元人民币,同比增长了4.1%,增速相较往年有所下降。

《若干措施》因而要求进一步加强吸引外资工作,允许地方政府在法定权限范围内制定出台招商引资优惠政策,支持对就业、经济发展、技术创新贡献大的项目,降低企业投资和运营成本,依法保护外商投资企业及其投资者权益。

同时,在制定外资政策时,各地区各部门要严格执行国家政策法规,不得擅自增加对外商投资企业的限制。

王受文表示,中国利用外资的政策稳定性越来越高,透明性和可预见性也在提升,中国还通过修改外资四法,以备案替代审批,进一步降低制度性成本。

值得注意的是,《若干措施》明确支持中西部地区、东北地区承接外资的产业转移。

为此,《中西部地区外商投资优势产业目录》将修订,扩大中西部地区、东北地区鼓励外商投资产业范围。对符合条件的西部地区鼓励类产业外商投资企业实行企业所得税优惠政策。向中西部地区、东北地区转移的外商投资企业享受国家支持产业转移与加工贸易的资金、土地等优惠政策。

在东部地区要素成本攀升的背景下,中国力推东部的外资向中西部梯度转移。

“在全国逐步取消外资优惠政策的过程中,应适当保持中西部地区的政策优势,形成与东部地区的政策落差。优惠政策在一定程度上是对中西部在区位优势上整体不足的一种补偿。”郝红梅说。

(来源:21世纪经济报道 作者:夏旭田 本文有删减)

“中国总税率为68%”的说法靠谱吗

68%,世界银行发布的中国总税率近期引发争议。这一数据计算指标有哪些?怎么算法?横向可比性如何?业界甚至世行内部都认为有值得商榷之处。

首先应该了解的是,“中国总税率为68%”出自《2017年全球营商环境报告》。这份报告以2015年各经济体的数据为基础,由世行主导、普华永道会计师事务所参与。记者近日联系普华永道,被告知“关于这份报告,我们公司是不接受任何采访的”。

世行方面,负责协调纳税报告的乔安娜·纳斯尔在给新华社记者的邮件中说,报告团队以“假定情形”为基础,在主要城市中设定一两家中等规模标准企业,综合销售利润率、员工结构和工资水平、固定资产处置行为等因素进行测算。简言之,总税率等于企业应纳税额加强制性派款等支出除以商业利润,其中应纳税额不包括由个人负担的个人所得税和不影响利润的增值税,强制性派款在中国指五险一金,商业利润指企业缴纳所有税款前的净利润,并非企业财务上的所得税前利润。

只是,在一些财税专家看来,这种标准和算法的合理性值得商榷。其一,总税率并非依据真实企业数据分析得出,而是在模拟情形下进行测算,其科学性和客观性不一定能保证;其二,总税率以商业利润为分母测算,而通行做法是以销售收入为分母。

此外,各经济体税制和社保体系差异较大,横向可比性受多重因素影响。这一点在世行中国局首席经济学家李伟乔处得到印证。他说,如果要跟其他国家横向比较,必须看到的是,中国企业社保支出占商业利润的比重就超过48%,原因是这部分支出几乎全部由雇主承担。而在美国,按规定,只有一半的社保支出由雇主承担。

“这就是营商环境报告中税负指标的国家间可比性可能受限的一个原因。”李伟乔坦言,如果我们仅看企业所得税的话,中国企业的负担比美国小多了。

纳斯尔也在邮件中说,总税率只是营商环境报告的一部分,是综合评价各经济体营商环境的指标之一。整体而言,中国的营商环境位列全球第78位,较上年度提升了6位。

可见,总税率本身科学与否暂且不谈,有一点已经明确,即炒作“死亡税率”的人选择性忽视了中国营商环境提升的大背景,只盯着世行报告的一个小章节,令人遗憾。(刘红霞 郝琼源)

发力国企改革“突破口” 混改有望升级扩容

■ 王希

2017年国有企业改革既要向纵深推进、突破更多难点,也要扩大改革覆盖面,才能取得重要突破。其中,混合所有制无疑广受关注。中央经济工作会议提出,混合所有制改革是国企改革的重要突破口。上周国务院国资委召开的中央企业、地方国资委负责人会议提出,深入推进公司制股份制和混合所有制改革,明确要“力求包括集团层面在内的混合所有制改革有所突破”。

“在国资委今年诸多改革部署中,这项要求非常醒目。”中国企业研究院首席研究员李锦认为,此前混改更多是在央企二级、三级企业试点探索,今年进一步谋求在集团层面有所动作,凸显出国资委对这项改革的重视。

事实上,自去年底的中央经济工作会议明确混改是国企改革的重要突破口后,从央企层面到地方国企,涉及这一领域的新举措、新部署不断推出。

中石油、中国兵器工业集团等央企从集团层面明确了促进混合所有制经济发展的思路。云南白药集团发布公告,拟以增资方式引入新华都实业,此举打破地方国资委100%控股地位,被业内视为地方国企混改的标志性事件。

近期正密集举行的地方两会上,包括混改在内的国企改革受到普遍关注,一些省份释放了将在今年“铺开”地方国企混改试点的信号。

业内人士分析称,发展混合所有制经济可以实现取长补短、共同发展,提高国有资本的配置和运行效率。在实践中,国企混改的途径呈现多样化态势,改制上市、员工持股、设立混合基金、政府和社会资本合作项目(PPP)等都不乏尝试。

以被国家发展改革委列入首批国企混改试点的浙江省为例,目前该省省属各级企业产权多元化比例达到70%以上。浙江省国资委把积极、稳妥实施省属企业资产证券化,作为发展混合所有制经济的主攻方向,提出力争“十三五”末省属国有资产证券化率达到75%左右。

此次央企、地方国资委负责人会议提出,积极探索集团层面股权多元化改革,全面完成国有企业公司制改制,支持央企间、央企与地方国企交叉持股,大力推进改制上市。

对此,李锦分析认为,完成央企公司制股份制改造“收尾”工作和集团层面整体上市,或将成为今年国资委推进混改的主要着力点。

中央经济工作会议要求,深化国企改革,加快形成有效制衡的公司法人治理结构、灵活高效的市场化经营机制。李锦表示,混改具体方式与进度要服从于这个目标。

业内专家表示,作为一项重大的产权制度改革,混改难免涉及复杂的深层次矛盾,因此推进中不能犯“急躁病”,要与健全现代企业制度、深化垄断行业改革等相结合,严防国有资产流失,分类施策,因企施策,从实际出发,突出适宜性。