

财税改革配套措施出台时机不成熟

专访财政部财政科学研究所基础室主任杨良初

■ 本报记者 王莹

此前有消息称,预算法修正案通过后,财税体制改革总体方案的配套措施于近期出台,但接下来便没有任何消息出现。《中国企业报》记者从财政部内部人士处获悉,目前相关配套措施还在不断地论证和酝酿中,大的调整仍然需要时间。

那么,财税体制改革总体方案的配套措施为何难以成熟并出台?最大的难点在何处?如何逾越这部分障碍?近日,《中国企业报》记者独家专访了财政部财政科学研究所基础室主任杨良初。

事权和支出责任关系调整难度超出以往

《中国企业报》:财税体制改革总体方案配套措施为何难以成熟并出台?财税体制改革最大的难点在哪里?

杨良初:财税体制改革不是解一时之弊,而是着眼于长远机制的系统性重构,这实际上是提出要求,即财税体制改革方案的配套措施也是能够实现长远机制的系统性重构。十八届三中全会已将财政定位于国家治理的基础和重要支柱,其所发挥的作用必定是综合性作用,本次财税体制改革相较此前更为综合系统化,其中主要的配套政策涉及改进预算管理制度、完善税收制度、建立事权和支出责任相适应的制度等。而财税改革主要也是三方面的内容,一是预算的改革和公开;二是税收改革;三是中央和地方事权和支出责任的划分。条件成熟就可以出台,否则,就不能出台。

我认为最大的难点在于中央与地方事权和支出责任方面的关系调整。由于涉及中央和地方以及地方各级之间事权的调整等更多更复杂的层面,需要与行政体制等相关改革相配合。

政府间财政关系归结起来主要是4个基本要素:事权、支出责任、财权和财力。完善事权和支出责任相适应的制度是整个财政体制协调运转的基础环节。

但事权和支出责任这部分,其难度和复杂性超出以往,也超出了其他方面的改革,在国际上也没有成功的案例可以借鉴。对于这一部分的判断,到底是事权没有划分清楚,还是支出责任没有划分清楚,还是中央和



地方收入划分和支出不合理,还没有明确说法。总之,存在交叉重叠。

重塑中央与地方、地方各级政府间事权责任架构

《中国企业报》:事权和支出责任的关系梳理存在哪些方面的问题?

杨良初:1994年的分税制改革,初步确定了中央与地方事权和支出责任。但由于各方面配套改革制约等多种因素影响,中央与地方事权和支出责任相适应的制度建设一直没有深入展开。

目前来看,中央与地方事权和支出责任缺乏明确清晰的界定。应由中央负责的事务,交给了地方;应由地方负责的事务,中央承担了较多的支出责任;中央和地方职责重叠,共同管理的事项较多,导致中央干预地方过多。这种状况造成职责不清、互相挤占或互留缺口、无从问责的现象。

再有,中央与地方事权和支出责任缺乏健全的协调机制。一方面,某项政策或措施的出台,往往由中央部门下发文件,“一竿子插到底”,基层政府只能被动接受。

由于中央与地方事权和支出责任不适应,使得中央地方财权划分也不尽科学合理,导致中央与地方事权与财力难以匹配,财税体制运行中矛盾较多,效率不高。

在财力不足的情况下,一些地方政府就有了通过土地收入、银行贷款以及融资平台等来满足发展经济的种种需要,从而导致地方政府性债务风险出现。值得注意的是,地方政府性债务与财政相关度极高,地方政府性债务组合包含了复杂和高风险的

财政结构,这也成为地方财政风险的核心所在。

另外,受政府间事权和支出责任划分不够明晰的影响,我国政府间转移支付设计的基础不够扎实。转移支付制度的设立与政府间事权划分相关性较弱,政策目标不够明确,转移支付体系较为零乱,一般性转移支付和专项转移支付结构不尽合理,一般性转移支付比重较小,而专项转移支付项目繁杂,资金分散,不利于发挥转移支付资金的规模效益,特别是专项转移支付往往要地方政府提供配套资金,加重地方政府的负担。

《中国企业报》:该如何逾越这部分障碍,从而厘清中央和地方政府的事权和支出责任?

杨良初:要按照事权优先于财权原则,重塑中央与地方、地方各级政府之间的事权责任架构。合理界定中央事务、地方事务、中央与地方共同事务、中央委托事务、中央引导和鼓励性事务的边界,规范省以下各级政府事权边界。以上划部分事权、适当扩展中央政府支出规模为重点,将基础养老金、司法体系、食品药品安全、边防等跨区域流域管理上划为中央事权。

同时,适度加强中央事权和支出责任,将国防、外交、国家安全以及关系全国统一市场的规划和管理等作为中央事权;将部分社会保障以及跨区域重大项目建设维护等作为中央和地方共同事权;将区域性公共服务作为地方事权。中央和地方按照事权划分相应承担和分担支出责任。中央可通过安排转移支付将部分事权支出责任委托地方承担。对于跨区域且对其他地区影响较大的公共服务,中

“ 财税体制改革的深化会倒逼整个财税配套改革。此前有专家表示,年内会有相关配套措施出台,但我个人不持乐观态度,还是要统筹全局,条件成熟后才能出台。

央通过转移支付承担一部分地方事权支出责任。保持现有中央和地方财力格局总体稳定,结合税制改革,考虑税种属性,进一步理顺中央和地方收入划分。

配套政策出台仍需时日

《中国企业报》:财税体制改革的配套措施有没有相关的时间表?

杨良初:事实上,根据国务院发展研究中心等方面的建议,深化财税体制改革的时间表分为近期、中期、长期三个时期。近期重点将食品药品安全和基础养老金等事权划归中央政府;在全国范围内推行“营改增”,逐步将邮电通讯、建筑业和房地产业纳入;研究消费税在消费环节征收方案;建立全国不动产登记制度并实现全国联网,扩大房产税试点。

在中期(2015—2017年),将消费税和车辆购置税划为地方税;全面征收房地产税;编制地方政府资产负债表,允许地方政府自主发债。同时,适时实现国税、地税机构合并。

而在长期(2018—2020年),形成收支结构改善,事权划分合理,事权与财力相匹配,中央以增值税和所得税为主、地方以消费税和财产税为主的体制格局;财政透明度、稳定性和可持续性明显增强。

2014年财税体制改革已然全面启动,但是据我所知,配套措施目前还在讨论和酝酿中。而随着财税体制改革的深化,会倒逼整个财税配套改革。此前有专家表示,年内会有相关配套措施出台,但我个人不持乐观态度,还是要统筹全局,条件成熟后才能出台。

市场



人民币持续贬值致汇兑损失 多家大型企业利润承压

■ 本报记者 王瑞梅

近期,众多企业半年报出炉,多家企业因为汇兑损失导致利润大降甚至亏损。其中,钢铁、能源及航空业企业损失尤为严重。而导致这些企业出现巨额汇兑损失的原因,是人民币自今年年初开始的持续贬值。

有媒体报道,此前,受海外市场利率低企的诱惑,不少中国企业纷纷大举进军海外资本市场,但自今年年初开始的人民币连续贬值,让这些企业为此付出了沉重的代价。

业内人士指出,人民币的持续贬值,就像一根利箭,尖锐而迅疾地刺入这些行业巨头的阿喀琉斯之踵——汇率风控部门。

部分企业汇兑损失严重

记者在采访中了解到,很多涉外企业的半年报均显示出由于汇率波动造成的损失,少则损失几十万元,多则损失数百万元。

英大证券研究所首席经济学家李大霄对《中国企业报》记者介绍称,“外汇占比比较大的企业,比如航空、航运、钢铁以及出口等企业汇兑损失会很严重。”

中国国际航空公司(以下简称“国航”)发布的半年报显示,上半年,该公司营业收入约为491亿元,比去年同期增加7.11%,而归属于上市公司股东的净利润比去年同期降57%,汇兑净损失为7.21亿元。

中国南方航空公司(以下简称“南航”)亦不乐观。数据显示,今年上半年,南方航空汇兑损失为10.52亿元,而去年同期获得的汇兑收益则为14.35亿元。

作为中国钢铁行业老大的宝钢,上半年汇兑损失也高达2.7亿元,去年同期汇兑收益则为4.7亿元。

此外,贸易业务占比较大的企业也受损严重。据中金公司分析,厦门建发股份公司2014年上半年收入同比增长8.5%;净利润同比下滑5.3%,主要原因在于汇兑损失拖累。

大额外币带息债务是主因

有业内人士指出,这些汇兑损失巨大的企业有个共性,就是这些企业都有大额的外币带息债务,其中美元债务比重非常高。据悉,宝钢、南航和国航的美元负债在整个外币带息债务中的比重超过了70%,东航则高达96.2%。而过去十年,中国三大国有航空公司长期从人民币稳步升值中收益。

数据显示,自今年年初以来,人民币兑美元累计贬值1%以上,4月30日人民币触及两年来的最低点6.2676。

业内人士指出,国内航空公司受人民币汇率波动影响尤为明显。一方面其大部分营业收入来自国内市场,但另一方面,燃油、购买飞机等大部分债务都以美元计价。

而自2005年起,人民币兑美元进入升值通道,宝钢逐步以相对较低利率且汇率风险可控的美元融资替换人民币融资。公司目前有息负债规模在550亿元人民币以下,其中美元负债比例已经超过70%。

房地产企业也因人民币贬值承受了较大压力。据了解,因内地楼市降温,行业风险暴露,开发商越发难以通过传统的融资渠道获得资金,走向海外资本市场成为越来越多开发商的选择。

云核变量金融教育咨询有限公司大中华区CEO武小轩在接受《中国企业报》记者采访时表示,由于一些企业特别是航空公司拥有大量美元债务,人民币升值,意味着其还的钱越来越少,而在人民币国际化进程加快、汇率出现贬值和双向波动的情况下,便会造成汇兑损失。

专家:应着重风控部门建设

记者在采访中了解到,汇兑损失虽然是行业现象,但是也有特例。一些在汇率波动中反应迅速的公司,不但没有遭受汇兑损失,反而颇有收益。有媒体报道,由于组建了风控部门专门做外汇对冲,美的集团上半年的汇兑收益就达到2.23亿元。

武小轩认为,企业所面临的困境就是人民币的双向波动,企业应该加强风控部门建设,行业之间要学习。之所以损失惨重,最主要的原因是很多企业没有认识到风控部门建设的重要性。

另有业内人士指出,除了技术层面的运作之外,国家外汇管理局和央行更应从全局角度来考虑如何发展及完善我国的外汇及金融衍生品市场。

据了解,在2009年以前,我国的航空公司可以参与航油的期货保值交易来对冲人民币贬值的不良影响。但自中航油新加坡公司2009年参与对冲交易造成巨额亏损后,监管部门就开始严控航空公司参与类似交易。

业内专家认为,作为世界第一大贸易体同时也是世界第二大经济体的中国,理应与世界上每日交易量最大的外汇市场及金融衍生品市场接轨。

另有业内人士认为,人民币贬值出现汇率损失,企业也应想方设法进行应对。

上海投资学会副会长陈湛匀认为,企业应首先预测一下未来半年内人民币汇率到底是什么状态,如果继续贬值,可以采取一些金融工具,比如期权等锁定风险,这样当人民币贬值的时候,便可采取相应的一些方法应对;其次是调整结构,比如将一些盈利较少的业务转到国内;最后是做好战略研究,考虑近期的目标、阶段性的目标和未来长远的目标,想办法来提升企业的竞争力。

李大霄则建议,对于外汇比较多的企业,则应该做套期保值来平衡风险。

境外投资备案金额限制取消 中企出海迎全面“松绑”时代

部分企业仍持观望态度,期待具体措施出台

■ 本报记者 王莹 陈青松

中国企业境外投资将迎来全面“松绑”时代。

9月9日,商务部在其网站发布了新修订的《境外投资管理办法》(以下简称《办法》),确立了“备案为主、核准为辅”的管理模式,其中最大的亮点是取消了对特定金额以上境外投资、在境外设立特殊目的公司实行核准的要求,该《办法》将于10月开始实施。

有企业人士表示,随着《办法》的落地,此前由于核准管理造成一些不必要的时间成本和机会成本会大幅节省,同时 will 加速中企对外投资并大幅提升效率。

3个工作日内可获备案

境外投资审批实行备案制并不是第一次被提及,早在今年5月1

日,国家发改委就开始对境外投资审批实行备案制。彼时的规定是,除涉及及敏感国家或地区、敏感行业的项目外,投资10亿美元以下的项目一律实行备案制。

而此次商务部的《办法》中取消了对特定金额以上境外投资实行核准的规定。这意味着10亿美元及以上项目,除涉及敏感国家或地区、敏感行业的项目外,都实行备案。

商务部对外投资和经济合作司负责人称,对需备案的境外投资,企业只要提交真实、完整、符合法定形式的材料,即可在3个工作日内获得备案。

有业内人士表示,商务部版的《办法》中,之所以取消投资金额门槛,是因为“发改委版的《办法》中,设定的10亿美元门槛已经很高,目前大部分中国企业的境外投资都没有达到这个规模”。以并购为例,去年平

均并购规模才1.25亿美元。

有企业人士表示,这一规定缩小了核准管理范围,对中国企业的跨境并购产生了直接利好。

“此前中国企业必须获取商务部的核准证明才可以办理购汇手续,不少中国企业海外并购的合同都会约定核准周期这一生效前提,而企业投资时机稍纵即逝,核准管理造成一些不必要的时间成本和机会成本。”北京宇峰科技发展有限公司执行总经理张海生对《中国企业报》记者表示。

值得注意的是,《办法》还首次实施负面清单模式。《办法》指出,除危害国家主权、安全和社会公共利益,或违反我国法律法规;损害我国与有关国家(地区)关系;违反我国缔结或参加的国际条约、协定;出口我国禁止出口的产品和技术四方面不允许投资外,其他均可。

多头审批掣肘海外并购

记者了解到,此前虽然政府一直大力鼓励中国企业的海外并购,但绝大部分交易仍然需要经过多个政府部门批准,过程冗长繁复且不透明。

“一个企业想进行海外投资,首先要到国家外管局进行外汇来源审核,然后到商务部办理境外投资注册企业核准,到国家外管局办理登记和投资外汇资金汇出手续,到银行买汇并汇出,企业到海外后向中国驻外商务机构报到,定期向商务部和 外管局提交年检报告和绩效报告。所有这些手续全办下来大概得等到65天以后了。”一位参与过海外投资的企业人士王蕾向《中国企业报》记者表示。

(下转第六版)