

社会资本投入公共企业 应受到特别保护*

顾功耘**

各位专家、学者,各位朋友:

我演讲的主题是“社会资本投入公共企业应受到特别保护”。众所周知,我国大部分上市公司尤其是国有控股的上市公司至今享受着各类税收优惠和财政补贴。2013年年报披露的数据显示:中国石油、东方航空、中国石化、中兴通讯、TCL集团分别以103.47亿元、23.7亿元、23.68亿元、23.06亿元、22亿元位居政府补贴榜前五名;上汽集团、中国南车、中国铝业、上海电气、美的集团等企业享受政府补贴金额也都在6亿元以上。本月中旬,国务院发布《关于清理规范税收优惠政策的通知》,将全面清理已有的各类税收等优惠政策,并强调坚持税收法定原则,各地区严禁自行制定税收优惠政策。有专家指出,分布在传统行业的国企,市场适应能力相对较差,在经济发展速度降低的大环境下,需要依靠较多财政补贴或税费优惠才能维持其盈利。

* 本文系根据顾功耘教授在2014年12月27日第五届“上证法治论坛”上的讲话整理而成,未经本人审定。

** 华东政法大学副校长。

若对税收优惠和财政补贴进行清理,一些对优惠政策依赖度较大的上市国有企业在短时间内业绩将受到重挫。更为严重的是,有一些企业已经失去经营能力,而仅仅依靠地方政府的补贴“苟延残喘”,只要政府补贴一断,这些企业就该立即退市,甚至破产清算。

在此,本人拟以国企类型化改革为背景,就全面清理税收优惠政策提出如下看法,供大家研究及决策层参考。

第一,全面清理税收等优惠政策是建立公平的市场竞争秩序的需要。这有利于解决目前区域税收优惠乱象问题,维护公平的市场竞争环境,促进形成全国统一的市场体系,打破地方保护和行业垄断。取消不合理的优惠政策,从长远看,有利于上市公司增强竞争力,提高经营能力。一个好的资本市场,绝不会是政府管制出来的,也不是靠优惠政策扶持出来的,而是市场自由选择、自由竞争形成的。但是提供公共产品的上市公司、具有战略地位行业的上市公司应当例外。

第二,全面清理税收优惠政策,需要认真排查优惠政策的性质、类别以及法律依据,客观分析享受优惠政策给企业带来的利益和影响,以及取消这些优惠政策将给企业造成怎样的负面影响。毋庸讳言,不少优惠政策的出台和实施有其必要性和必然性,如税法不完善,税收负担不合理,有些行业的企业没有财政支持就无法生存,甚至整个行业都无法发展。通过排查和分析,取消不合理的优惠政策,同时要进一步进行税制改革,明确必要的税收优惠政策与补贴。

第三,全面清理税收优惠政策和财政补贴等优惠政策,必须结合国企类型化改革,分类作出处理。十八届三中全会《决定》要求,“准确界定不同国有企业的功能”。在我国,相当比重的国企是承担公共服务职能的,是政府职能的延伸。而公共产品和服务的提供,由于受到政府价格的控制,企业的生产成本与销售收入无法平衡,必须由政府提供政策支持。这也是发达国家的通行做法。从当代主要国家政府投资的企业考察来看,凡是涉及提供公共产品服务的,无一例外给予税收优惠或财政补贴。在我国的证券市场上,不少上市公司承担着公共产品的生产任务,例如电力、煤气、水行业,传播与文化产业,道路、桥梁与隧道等基础设施建设行业,以及承担保障房建设任务的企业等。如果取消政府的支持,将导致这些上市公司严重亏损,甚至倒闭。股民投资生产公

共产品的上市公司也是公私合作的模式(PPP)。希望针对上市公司的功能区别对待,以避免严重挫伤社会投资者投资公共企业的积极性。

第四,税收优惠和财政补贴应纳入法治的轨道。通过全面清理税收优惠政策,应将有限的资源倾斜支持公共企业,即提供公共产品和服务的企业。三中全会明确提出,“国有资本加大对公益性企业的投入,在提供公共服务方面作出更大贡献”,“国有资本投资运营要服务于国家战略目标,更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域”。从现实来看,公共产品的提供严重不足,满足不了社会公众的基本需求。从未来发展来看,我国公共产品的提供仍将主要依靠国有企业,也包括国有控股的上市公司。因此,对这种企业(包括企业的公共项目)的税收优惠政策和财政补贴,应当常态化、法治化。当然,也要合理界定这类企业的成本,科学地确定这类企业的优惠措施和补贴数额。

以上仅是个人的一点不成熟思考,欢迎大家批评指教。

谢谢!